UNIVERSITÉ DE RENNES. — FACULTÉ DE DROIT

RÉGIME POLITIQUE & ADMINISTRATIF

DES COLONIES FRANCAISES

Sous la Restauration & la Monarchie de Juillet

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 23 Juin 1913

PAR P. PÉGOURIER

Jury d'Examen : MM. VIGNERTE, Professeur.
TURGEON, Professeur.
THÉLOHAN, Professeur.

BREST
IMPRIMERIE COMMERCIALE DE LA « DÉPÊCHE », 25, RUE JEAN MACÉ

1913

RÉGIME POLITIQUE & ADMINISTRATIF

DES COLONIES FRANÇAISES

Sous la Restauration et la Monarchie de Juillet

UNIVERSITÉ DE RENNES. — FACULTÉ DE DROIT

RÉGIME POLITIQUE & ADMINISTRATIF

DES COLONIES FRANCAISES

Sous la Restauration & la Monarchie de Juillet

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 23 Juin 1913

PAR P. PÉGOURIER

Jury d'Examen : MM. VIGNERTE, Professeur.
TURGEON, Professeur.
THÉLOHAN, Professeur.

ACAD.
LUGD.BAT.
BIBL.

BREST
IMPRIMERIE COMMERCIALE DE LA « DÉPÊCHE », 25, RUE JEAN MACÉ
—
1913

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549201_0005

RÉGIME POLITIQUE & ADMINISTRATIF

DES COLONIES FRANÇAISES

Sous la Restauration et la Monarchie de Juillet

LIVRE I

L'œuvre coloniale de la Restauration

PREMIÈRE PARTIE

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER

La politique coloniale de la Restauration et le système des ordonnances

§ 1. — Etat du domaine colonial de la France au lendemain du traité de Paris (30 mars 1814) et intérêt de ce domaine

Renchérissant sur l'œuvre néfaste du premier traité de Paris (1763), le traité du 30 mars 1814 consommait la ruine du domaine colonial de la France. Par les lambeaux qui nous en faisaient retour, notre déchéance se trouvait soulignée plutôt qu'atténuée. C'étaient, en Amérique, Saint-Pierre-Miquelon, la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane, et sur Saint-Domingue, des droits

historiques que la Restauration crut sage de monnayer dans la suite ; en Afrique et dans l'Océan Indien, Saint-Louis et Gorée, l'île Bourbon, des prétentions sur Madagascar ; en Asie, les comptoirs de l'Inde, vestiges insignifiants de l'immense empire perdu sans retour : au total, une superficie de 6 à 7.000 kilomètres carrés, non compris la Guyane, et une population de 1.000.000 d'habitants dont à peine 100.000 Français.

Quelque médiocre que fût le présent, l'avenir n'était guère plus engageant. Sans doute, l'on ne pouvait prévoir dès cette époque l'agonie, lente mais presque continue, des colonies sucrières ; mais il fallut bientôt abandonner l'espoir de voir prospérer les autres parcelles de notre domaine colonial. Les expériences malheureuses tentées en 1821 et 1823 au Sénégal et à la Guyane ne devaient pas tarder, en effet, à faire éclater l'évidence : jamais ces colonies ne deviendraient des colonies de plantation, encore moins de peuplement, et si les succès des Anglais aux Indes et des Hollandais dans les îles de la Sonde laissaient soupçonner le splendide essor réservé à ces vastes possessions, le moment n'était pas encore venu de porter sur elles un jugement définitif. Aux tentatives près qui viennent d'être rappelées, l'œuvre de la Restauration devait, en politique coloniale comme en politique générale, être une œuvre de recueillement et de consolidation.

Quelque simple que fût ce programme, encore fallait-il se fixer sur l'esprit qui devait présider à sa réalisation. C'est ici le lieu de faire observer qu'à l'instar du premier empire, la Restauration persista à répudier la politique

d'assimilation si généreusement, mais si imprudemment mise en pratique par la Révolution. Sur ce point capital, on s'en tint presqu'exclusivement à la conception de l'ancien régime, c'est-à-dire au système de l'assujettissement, dont la formule la plus saisissante se retrouve dans une instruction royale de 1775 : « Les colonies diffèrent autant des provinces de la métropole que le moyen diffère de la fin. » C'était dire que l'application du programme devait être conduite avec la préoccupation exclusive des intérêts métropolitains, appréciés du point de vue étroit et incomplet d'une époque où l'économie politique prenait à peine corps. Or, quel intérêt la métropole pouvait-elle attacher au médiocre domaine qui venait de lui faire retour ? Un intérêt commercial ? Sans être complètement négligeable, il était désormais bien faible. Nul ne pouvait raisonnablement espérer voir nos ports de l'Atlantique retrouver dans le commerce colonial leur prospérité d'antan. Si d'autre part l'on ne pouvait prévoir la concurrence victorieuse que ferait un jour le sucre indigène au sucre de canne, ce dernier produit en apparaissait cependant comme moins indispensable. Les colonies étrangères étaient d'ailleurs assez disposées à se disputer notre clientèle. Non, la raison d'être des colonies était visiblement ailleurs : c'était dans l'intérêt militaire et à proprement parler maritime de la métropole qu'il fallait désormais le chercher : « Considérez, Messieurs, disait le marquis de Clermont-Tonnerre en réponse au général Sébastiani à la Chambre des députés (1), que nos colonies

(1) Session de 1822.

sont positivement ce qui soutient notre marine, qu'elles lui servent de point d'appui et de retraite pendant la guerre. L'honorable général auquel je réponds a certainement le cœur trop haut, trop français pour vouloir que notre commerce soit obligé de demander aux étrangers de le défendre des piraties, ou que nous soyons forcés de les supplier pour obtenir à nos flottes un asile dans les temps de guerre ou de danger. » C'est cette justification qui revient constamment sur les lèvres des défenseurs des colonies en réponse aux attaques renouvelées d'une opposition mal inspirée. A côté de cet intérêt vraiment vital pour la métropole, combien secondaire, en effet, apparaît la considération de la petite poignée de Français peuplant notre domaine d'outre-mer ; à plus forte raison, tout le reste, indigènes ou esclaves, pouvait-il être négligé en comparaison. C'est là un point absolument essentiel et qu'il convient de ne pas perdre de vue pour comprendre, non seulement la politique coloniale de la Restauration, mais encore de tous les régimes postérieurs jusqu'au jour où la troisième République eut l'honneur d'élaborer dans toute son ampleur un programme logique et complet de colonisation.

§ 2. — Politique coloniale de la Restauration

A) Retour aux errements antérieurs à la Révolution. — Au lendemain de l'écroulement de l'Empire, le gouvernement royal avait à parer, dans la métropole même, à des tâches pressantes qui l'absorbèrent complètement. C'est à peine si dans la charte un passage laconique

rappelait que les colonies avaient part aux préoccupations du pouvoir. Cette formule ambiguë : « Les colonies seront régies par des lois et des règlements particuliers » (1), devait d'ailleurs rester sans application conforme à son esprit sinon à sa lettre.

Aux colonies plus facilement qu'en France, où les progrès de l'esprit public rendaient impossible tout retour en arrière, les institutions de l'ancien régime purent être remises en honneur. C'est ainsi qu'on y vit reparaître le gouverneur (appelé quelquefois commandant), et l'intendant (quelquefois commissaire ordonnateur). Il n'en fut pas de même du conseil souverain qui, déchu de son droit de remontrance, avait été, en 1802, transformé en simple cour d'appel. Dans la métropole, le gouvernement royal s'était estimé trop heureux d'être désormais délivré d'un obstacle gênant pour songer à faire revivre dans le parlement une institution d'ailleurs incompatible avec les principes du droit public issu de la Révolution. Il ne se montra pas davantage soucieux de la faire revivre aux colonies sous la forme des anciens conseils souverains. L'on sait d'ailleurs quelle insuffisance avaient montré ces conseils qui, en raison de l'éloignement du pouvoir central et de l'incertitude des communications, devaient servir d'organe de conciliation entre le gouverneur et l'intendant et de pondérateur à tous deux. La rivalité de ces deux personnages, toujours à l'état latent en France sous l'ancien régime, mais

(1) Article 73 de la charte.

contenue par l'autorité royale, avait au contraire éclaté aux colonies avec une fureur extraordinaire au grand dam de l'intérêt des planteurs et de la colonie tout entière. Un point est toutefois hors de discussion : en l'absence d'autorité fondée à faire usage du droit de remontrance, le désordre eût été pire encore. Entre gouverneurs et intendants, parfois ennemis et toujours rivaux, les conflits ne pouvaient tarder à éclater désormais sur les frontières mal définies de leurs attributions respectives.

B) *Organisation intermédiaire.* — Dès 1817, le gouvernement se rendit à l'évidence et l'intendant fut supprimé. Tous les pouvoirs étaient désormais concentrés dans la même main (1). Mais si dans cette solution simpliste toute éventualité de conflit se trouvait écartée, un danger nouveau surgissait à la place : de la part d'un gouvernement local sans contrepoids, à des milliers de lieues de la métropole, les abus de pouvoir étaient d'autant plus à craindre que la logique du système conduisait à en choisir les titulaires dans le corps des officiers de marine, et que tout contrôle de l'opinion était écarté avec défiance. Somme toute, cet avantage de la simplicité qui ne pouvait être contesté à l'organisation nouvelle n'en compensait pas les inconvénients, de sorte qu'il y manquait ce trait caractéristique des réformes, à savoir le progrès. L'institution d'un conseil consultatif composé de membres nommés par le roi sur la présentation du gouverneur, et

(1) C'est de cette époque que date la dénomination de « Commandant et Administrateur » usitée jusqu'à l'apparition des Ordonnances organiques.

l'élection par ce même comité d'un député près les pouvoirs métropolitains, améliorations introduites en 1819, n'apportaient qu'un remède partiel à cette situation. Des plaintes ne tardèrent pas à s'élever : d'une part, on jugeait nécessaire de dégager les gouverneurs du détail administratif où pour un mince résultat risquait de s'évanouir leur prestige ; d'un autre côté, on réclamait un contrepoids à une autorité que le haut grade du titulaire comme l'éloignement de la métropole s'accordaient à rendre redoutable.

Ces réclamations furent entendues. Après consultation des corps et fonctionnaires intéressés, une commission fut nommée en 1824. Dès l'année suivante, ses travaux aboutirent à la célèbre ordonnance du 21 août 1825 pour l'île Bourbon ; cet exemple ne devait pas tarder à être suivi à la Guadeloupe et à la Martinique (O. 19 février 1827), et à la Guyane (30 août 1828). En raison de leur moindre importance, les autres colonies étaient négligées.

C) Principes directeurs du système des ordonnances organiques. — Dans les idées de l'époque, le gouvernement des colonies devait donc finalement satisfaire aux conditions suivantes :

1° Etre militaire, afin de satisfaire en premier lieu aux exigences de la marine royale, principale, sinon unique raison d'être des colonies ;

2° Etre fort et incontesté pour éviter le retour des rivalités déplorables dont le souvenir était encore vivace ;

3° En dernier lieu, donner aux populations coloniales

les garanties devenues indispensables par suite des progrès de l'esprit public.

La conciliation des trois conditions précédentes, en partie contradictoires, était loin d'être une tâche facile. On aura l'occasion d'examiner plus loin dans quelle mesure les auteurs des ordonnances pouvaient se flatter d'y avoir réussi.

CHAPITRE II

Economie du système des ordonnances

En dehors de l'intérêt pratique qui a survécu jusqu'à nos jours, le système des ordonnances offre au théoricien du droit public un champ d'études intéressant. Le problème était malaisé à résoudre, et la difficulté en tenait aux conditions spéciales dans lesquelles se trouvaient nos colonies : faible importance relative, éloignement de la métropole, lenteurs et irrégularités des communications. Cette circonstance exigeait évidemment la concentration entre les mains du gouverneur de moyens à certains égards plus puissants que le pouvoir royal s'en était réservé pour lui-même dans la métropole. C'est ainsi que la participation à l'exercice du pouvoir législatif conservé en France par le gouvernement, à savoir l'initiative et la promulgation des lois, pouvait être considérée comme insuffisante aux colonies, du moins dans certains cas. Pour parer aux nécessités urgentes, le gouverneur devait donc recevoir des pouvoirs exorbitants ; mais, dès lors, apparaissait à l'évidence l'immense danger d'une confusion de pouvoirs, sans contrôle efficace ou du moins suffisamment immédiat, dans des mains peu préparées à manier un si formidable instrument et dans des conditions défavorables à raison des sévérités du climat tropical.

Sans doute l'exercice des plus importants de ces pouvoirs pouvait être entouré des garanties de forme en usage

dans la métropole : un conseil pouvait être institué et sa consultation préalable exigée. Mais ce conseil, on le composerait en majorité de fonctionnaires ; les idées du temps le voulaient ainsi, afin de ne point prêter à une confusion jugée périlleuse des situations respectives d'administrateurs et d'administrés. Et si ces fonctionnaires étaient pleinement subordonnés au gouverneur, pouvait-on conserver beaucoup d'illusions, du moins dans les cas douteux, sur l'indépendance de l'assemblée ? La garantie eût été médiocre, et même inopérante, si le gouverneur était autorisé à passer outre. Mais dans le cas contraire, n'était-ce point transférer le pouvoir suprême d'une tête unique à un organe polycéphale et la métropole n'allait-elle pas, au bout du compte, se trouver à la fois devant un gouvernement incohérent et une responsabilité émiettée ? N'était-ce point, en d'autres termes, rompre l'unité et la continuité du commandement et affaiblir une autorité que par ailleurs l'on voulait très forte?

Ce fut ce dernier parti qui cependant l'emporta. La nécessité de tracer des bornes aux pouvoirs du gouverneur détermina les auteurs de l'ordonnance à passer outre aux inconvénients signalés plus haut : du conseil normalement consultatif, ils firent un souverain dans certains cas graves. C'est cette question de principe qui est tranchée dans l'article 6 de l'ordonnance du 21 août 1825 : « Le gouverneur exerce l'autorité civile avec ou sans l'intervention du conseil privé. »

Mais ce n'était point encore assez. A moins de retomber dans l'erreur du gouvernement collectif, il avait fallu réserver pour les circonstances exceptionnelles la parti-

cipation obligatoire et souveraine du conseil privé. L'initiative du gouverneur restait donc considérable et les abus de pouvoir menaçants. Ces derniers ne pouvaient plus être évités par voie de disposition impérative. Du moins, le gouvernement central voulût-il que dans chaque cas la responsabilité en fût nettement prise par son auteur sans qu'il pût se retrancher derrière son ignorance ou son inattention. A cet effet, les fonctionnaires (1) auxquels incombait le soin de l'exécution, sous peine de rester personnellement responsables de l'acte incriminé reçurent mission de faire au gouverneur telles propositions ou représentations qu'ils jugeaient utiles. Ce dernier ne put y passer outre que par le moyen d'un ordre écrit dont l'effet était de renverser et préciser les responsabilités. Cette disposition apparaît comme la plus originale création des auteurs du système.

Une troisième mesure, enfin, bien que moins importante, complétait heureusement les précédentes : elle intéresse plus particulièrement la fonction administrative. Il importait que dans son inexpérience ou même un excès de zèle, le gouverneur ne s'exposât à perdre à la fois temps et prestige dans l'infini détail des affaires. Le remède employé fut simple. Il suffit de nantir les chefs d'administration de pouvoirs propres sur des catégories d'affaires déterminées.

Mais il ne parut pas superflu aux instigateurs de

---

(1) Les fonctionnaires investis de cette attribution exorbitante étaient seulement au nombre de trois (ordonnateur, directeur général de l'intérieur, procureur général) ; mais comme ils se divisaient toute l'administration, le gouverneur était forcé de passer par l'intermédiaire de l'un d'entr'eux.

l'ordonnance d'organiser en dehors du précédent, déjà très énergique par lui-même, un contrôle unitaire, en principe indépendant de l'administration locale : c'est de cette considération qu'est issue l'institution du contrôleur colonial, ayant dans ses attributions la surveillance de la régularité du service administratif et réquérant à cet effet l'exécution des lois, ordonnances et règlements. On traitera plus bas de la question de savoir si, en fait, cet organe supplémentaire était bien susceptible de rendre les services attendus.

En dernier lieu et quelque défiance qu'à ce sujet l'on professât en haut lieu, il fallait bien se résigner, sous peine de surprises dangereuses, à ménager à la population une ombre de représentation dans l'administration de la colonie, jusqu'ici à la nomination exclusive du pouvoir central. Tel sera le rôle dévolu à un conseil général uniquement consultatif, se bornant à émettre des vœux et de modestes avis. Dans le cadre de ces attributions restreintes, le conseil général correspond du moins librement avec le gouvernement métropolitain, par l'intermédiaire d'un député nommé comme il sera dit plus loin.

Tels sont les traits caractéristiques, en partie originaux, de l'organisation nouvelle. On va en étudier l'application en procédant à l'examen détaillé de la première en date des ordonnances, celle concernant le gouvernement de l'île Bourbon (21 août 1825).

DEUXIÈME PARTIE

EXPOSE

CHAPITRE III

Des attributions du gouverneur

Le gouverneur, dit l'ordonnance, suivant une formule qu'il convient de ne pas serrer de trop près, bien que sous cette forme elle eût au moins une apparence de justification, le gouverneur est le dépositaire de l'autorité royale dans la colonie; il exerce l'autorité militaire seul et sans partage et l'autorité civile avec ou sans la participation du conseil privé (art. 6).

Ses pouvoirs sont analysés par l'ordonnance sous sept chefs, dans l'ordre suivant :

I. Pouvoirs militaires; II. Pouvoirs administratifs; III. Pouvoirs relatifs à l'administration de la justice; IV. Pouvoirs à l'égard des fonctionnaires et agents du gouvernement; V. Rapports du gouverneur avec les gouvernements étrangers; VI. Pouvoirs à l'égard de la législation coloniale; VII. Pouvoirs extraordinaires.

On remarquera en passant que le quatrième chef n'a de raison d'être que pour la clarté de l'exposition: la matière en rentre logiquement dans les chefs précédents.

Ainsi qu'on peut s'en rendre compte par l'énumération précédente, les pouvoirs des gouverneurs font l'objet d'un exposé spécial minutieux. Il n'en est pas de même des devoirs et obligations qui en forment la contre-partie. Pour partie, ces derniers sont épars dans les chapitres susdits, soit qu'ils fassent l'objet d'une énonciation explicite, soit plus souvent qu'ils apparaissent par voie de conséquence. Pour le reste, ils sont traités incidemment dans le chapitre XI intitulé: « Dispositions diverses relatives au gouverneur ». Dans une vue de simplicité, et malgré la confusion inhérente à ce mode d'exposition, on ne s'écartera pas, sur ce point, du plan suivi dans l'ordonnance. Les obligations particulières dont il vient d'être question seront seules examinées à part dans un paragraphe spécial.

Dans l'intérêt de la logique, il sera fait, par contre, une distinction entre les pouvoirs que le gouverneur exerce en propre et ceux qu'il exerce collectivement avec le conseil privé.

§ 1. — Pouvoirs propres du gouverneur

A) *Pouvoirs militaires.* — Le gouverneur, chargé de la défense extérieure et intérieure de l'île, a le commandement supérieur et l'inspection générale des troupes de toutes armes, ainsi que des armes et fortifications, le commandement des milices, des bâtiments attachés au service de la colonie. En certains cas, il a le droit d'adresser des réquisitions aux vaisseaux ou escadres en

station ou en mission. En cas de danger imminent de la part de l'ennemi ou d'insurrection à main armée, il déclare l'état de siège, d'après l'avis d'un conseil de défense. Il exerce alors exclusivement et sous sa responsabilité personnelle toute l'autorité civile. C'est à lui qu'il appartient de former et convoquer les conseils de guerre et de décerner les ordres de mise en jugement (art. 7 à 13).

B) *Pouvoirs d'ordre administratif.* — Le gouverneur a la direction supérieure de l'administration de la marine, de la guerre et des finances, et des différentes branches de l'administration intérieure (art. 14).

a) En matière d'approvisionnements et de travaux, il donne des ordres généraux. C'est à lui qu'il appartient au surplus de fixer le nombre des ouvriers employés aux divers travaux et leur solde, et de même, il inspecte tous les établissements publics (art. 15).

b) En matière de police de la navigation, il a la haute surveillance du service. A titre particulier, il autorise ou défend les communications avec la terre, délivre les permis de départ aux navires marchands, commissionne les capitaines au grand cabotage. En temps de guerre, il délivre ou proroge les lettres de marque; commissionne les parlementaires* (1), convoque et préside la commission des prises (art. 16 à 18).

c) En matière financière, il pourvoit à l'exécution du budget arrêté par le Ministre, se fait rendre compte du

---

(1) L'astérisque désigne celles des attributions du gouverneur qui ne peuvent être exercées par lui qu'après consultation du Conseil privé, sans, toutefois, qu'il soit obligé de se conformer à l'avis exprimé par ce dernier.

versement des contributions, tient la main à la régularité des entrées et des perceptions, fait poursuivre les contrevenants, surveille la police fiscale. Il émet les ordonnances mensuelles de la répartition des fonds*, autorise le tirage des traites sur le trésor métropolitain*, exerce une haute surveillance sur les différentes caisses. Il arrête et transmet au ministre : les comptes généraux de tous les services, les comptes d'application en matières et main-d'œuvre, les inventaires généraux*. Il convoque le conseil général et les conseils municipaux (1), fixe la durée des sessions, détermine l'objet des délibérations des conseils municipaux et celui des réunions extraordinaires des conseils généraux*. Il fixe la répartition des noirs appartenant à la colonie et veille à l'exécution des règlements, en ce qui les concerne* (art. 21 à 26).

d) En matière d'agriculture et de commerce, le gouverneur se fait tenir au courant de leur état et de leurs besoins et les favorise. Il distribue les primes et encouragements* ; veille à l'exécution des règlements relatifs aux esclaves ; signale au Ministre ceux des habitants qui traitent le mieux leurs esclaves* ; tient la main à l'exécution de la règlementation relative aux gens de couleur. Il adresse annuellement au ministre les statistiques relatives à la population, à l'agriculture et au commerce* (art. 27 à 32).

e) En matière d'administration du domaine, il ordonne les poursuites pour la révocation des concessions et leur

(1) Les attributions de ces Conseils sont à l'époque presqu'exclusivement financières.

retour au domaine, en cas d'inexécution des obligations de la part du concessionnaire* (art. 33).

f) En matière d'instruction publique, il exerce une surveillance, nomme ou propose, suivant le cas, les bénéficiaires des bourses* (art. 34).

g) En matière de culte, il veille au libre exercice et à la police extérieure du culte et pourvoit à sa dignité. Il autorise, suivant les instructions du roi, la réception et la publication des brefs de la cour de Rome. Il s'oppose à l'établissement des congrégations et communautés sans l'autorisation royale. Il accorde les dispenses de mariage à la place du chef de l'Etat, dans les cas prévus aux articles 145 et 146 du Code civil. Il exerce sa surveillance sur l'état des églises et du cimetière, ainsi que l'administration des fabriques (art. 35 à 37).

h) En matière de police générale, il pourvoit à la sûreté et à la tranquillité de la colonie et veille au loyalisme de la population. A cet effet, tous les événements intéressant l'ordre et la tranquillité doivent être portés sans délai à sa connaissance. Il accorde les passeports, congés, permis de débarquement et de séjour (art. 38 à 39).

i) En matière de police sanitaire, il prescrit les mesures générales* ; il délivre aux officiers de santé et pharmaciens l'autorisation d'exercer (art. 40).

j) En matière de police de la traite, il veille à sa répression et ordonne l'arrestation des bâtiments contrevenants (art. 41).

k) En matière de police de la presse, c'est à lui qu'il appartient d'en surveiller l'usage, de commissionner les

imprimeurs, d'autoriser et révoquer, en cas d'abus, la publication des journaux*. L'impression de tout écrit dans la colonie est subordonnée à son autorisation (sauf pour les jugements, arrêts et actes émanant de l'autorité judiciaire) (art. 42).

l) En matière de haute police, il a le droit de mander devant lui, lorsque le bien du service ou le bon ordre l'exige, tout individu habitant la colonie. Il écoute et reçoit les plaintes et griefs émis *individuellement* par les habitants (1) et rend compte au Ministre. Aucun blanc ne peut être arrêté que sur un ordre signé de lui; mais il doit le remettre entre les mains de la justice réglée dans les vingt-quatre heures, sauf le cas où il est procédé contre lui extrajudiciairement (2). Enfin, le gouverneur interdit ou dissout les réunions ou assemblées susceptibles d'entraîner du désordre, s'oppose aux adresses collectives et réprime toute entreprise risquant d'affaiblir le respect dû aux autorités constituées (art. 43).

C) *Pouvoirs d'ordre judiciaire.* — Le gouverneur veille à la libre et prompte distribution de la justice et se fait rendre, à cet égard, des comptes qu'il transmet au Ministre. Il a entrée et séance à la cour royale lors de la rentrée et pour faire enregistrer les ordonnances royales ou faire connaître les ordres du roi.. Mais il lui est interdit de s'immiscer dans les affaires de la compétence des tribunaux, ni de citer aucun habitant à l'occa-

---

(1) Au sens restreint qu'avait ce mot à l'époque de la rédaction des Ordonnances.

(2) Cette exception vise le cas de l'exercice des pouvoirs extraordinaires.

sion de ses contestations civiles ou criminelles. Il ne peut s'opposer à aucune procédure, ni retarder l'exécution des jugements ou arrêts. Il rend exécutoires les jugements administratifs du conseil privé. Il se fait rendre compte de l'administration du curateur aux successions vacantes et adresse au Ministre les états y relatifs*. Enfin, il légalise les actes sortant de la colonie et adresse au Ministre les doubles minutes des actes destinés au dépôt des chartes coloniales (art. 44 à 50).

D) Pouvoirs à l'égard des fonctionnaires et agents du gouvernement. — Tous les fonctionnaires et agents du gouvernement dans la colonie sont soumis à l'autorité du gouverneur (1). Sur les ministres de la religion, elle ne s'exerce, toutefois, que conformément à la réglementation en vigueur. Il exerce une haute surveillance sur les membres de l'ordre judiciaire ; il a le droit de les reprendre et exerce les pouvoirs disciplinaires conformément aux ordonnances. Il donne aux chefs d'administration placés sous son autorité immédiate *les ordres généraux relatifs aux différentes parties du service.* Et ici une disposition importante (art. 55) : « Le gouverneur maintient les chefs d'administration et le contrôleur colonial dans les attributions qui leur sont respectivement conférées, sans pouvoir lui-même entreprendre sur ces attributions, ni les modifier. » Il prononce sur les différends qui s'élèvent

(1) Il y a lieu, toutefois, d'indiquer ici une restriction importante. Il ne faudrait pas, en effet, conclure de ce texte que le gouverneur soit qualifié pour donner directement des ordres à tous les fonctionnaires de la colonie. L'article 88, étendu aux autres chefs d'administration respectivement par les art. 106 et 123, dispose, en effet, que l'ordonnateur reçoit et transmet seul les ordres du gouverneur sur toutes les parties du service qu'il dirige.

entre les fonctionnaires à l'occasion de leur rang ou prérogatives*. Il leur accorde l'autorisation de contracter mariage dans la colonie, autorise leur mise en jugement en cas de flagrant délit*, à charge de rendre compte au ministre.

Par contre, il lui est interdit de créer sans ordre aucun emploi nouveau (art. 59). Il pourvoit provisoirement aux vacances survenues dans les emplois à la nomination du roi ou du ministre, sans toutefois pouvoir conférer grade ou titre à l'intérimaire, et définitivement à tous autres emplois, sauf ceux dont la nomination est réservée aux chefs d'administration (1). Il révoque ou destitue les agents nommés par lui ou par les chefs d'administration, sauf, en ce dernier cas, à prendre l'avis de celui qui a nommé. Il se fait remettre les notes de tout le personnel subalterne et les adresse au Ministre avec ses observations, en y joignant celles des chefs d'administration, chefs de corps et du contrôleur colonial (art. 51 à 61).

E) Pouvoirs d'ordre diplomatique. — Le gouverneur est autorisé à communiquer directement avec certains gouvernements étrangers, et même à négocier, dans la limite de ses instructions et sous réserve de la ratification royale, toutes conventions relatives à la colonie. Il traite des cartels d'échange (art. 62).

F) Pouvoirs à l'égard de la législation coloniale. — Le gouverneur promulgue lois, ordonnances et règlements

(1) Agents dont la solde, jointe aux autres allocations, ne dépasse pas 1,500 francs par an.

et en ordonne l'enregistrement, mais seulement sur l'ordre express du roi. C'est l'application du principe de la spécialité de la législation coloniale. Il est autorisé à faire des proclamations conformes aux lois et ordonnances et pour leur exécution* (art. 63 et 66).

Telles sont les attributions appartenant en propre au gouverneur, attributions exercées par lui sans autre formalité que la consultation préalable du conseil privé en certains cas (1) et sans qu'il soit d'ailleurs assujetti à se conformer à ses avis. Mais, par contre, à l'égard d'un certain nombre d'actes, non des moins importants, il est tenu non seulement de consulter le conseil, mais encore de respecter ses décisions. L'énumération de ces cas va faire l'objet du paragraphe suivant.

§ 2. — Attributions exercées par le gouverneur de concert avec le conseil privé

Ne sont exercés par le gouverneur que collectivement avec le conseil privé les pouvoirs et attributions suivants (art. 157), qu'on divisera en deux catégories : les pouvoirs ordinaires et les pouvoirs extraordinaires (2).

A) Pouvoirs ordinaires :

a) *En matière de police de la navigation.* — La délivrance des ordres d'embargo, de francisation et les congés de mer (art. 16).

---

(1) Ces cas sont ceux marqués d'une astérisque dans l'énumération précédente.

(2) A la différence des précédents et sauf une exception qui sera signalée en son temps, tous les pouvoirs extraordinaires rentrent dans la catégorie visée au présent paragraphe.

b) *En matière financière.* — 1° Les propositions à faire au ministre en ce qui concerne l'état des dépenses à faire dans la colonie pour le service à la charge de la métropole, le projet de budget local (1), l'état des approvisionnements à constituer; les projets de travaux, ainsi que les mémoires, plans et devis y relatifs, quand le montant excède une certaine somme différente suivant que la dépense est à la charge de la colonie ou de la métropole (art. 19) ; 2° l'arrêté des plans et devis des travaux entraînant une dépense inférieure à ces limites (art. 20) ; 3° l'émission des ordonnances annuelles de contribution ; 4° l'exécution des rôles ; 5° les décisions relatives aux demandes en dégrèvement, sauf en ce qui concerne les contributions directes ; 6° l'arrêté des mercuriales en vue de la perception des droits de douane et des prix de vente des rhums et araks (art. 23) ; 7° l'approbation et l'exécutoire des budgets communaux et projets de travaux à la charge des communes ; 8° les réquisitions de noirs dans l'intérêt public (art. 22, 23, 25, 26).

c) *En matière d'agriculture et de commerce.* — 1° Les autorisations d'affranchir et la délivrance des titres de liberté (art. 29); 2° l'admission des navires étrangers et de leurs cargaisons dans la colonie, dans la limite des instructions du pouvoir central; la fixation des tarifs de charrois et transports par chaloupes et pirogues; l'autorisation provisoire de fondation des sociétés anonymes (art. 30) (2) ; 3° les autorisations ou défenses relatives à l'exportation ou à l'introduction des objets de subsistances (art. 31).

d) *En matière d'administration du domaine.* — 1° Les propositions au ministre au sujet des acquisitions ou échanges d'immeubles de l'Etat ou de la colonie, sauf à décider sur les mêmes objets quand leur valeur ne dépasse pas 3.000 francs, et au sujet de leur aliénation dans tous les cas (art. 31).

e) *En matière d'instruction publique.* — Autorisation de se fonder aux collèges et institutions.

f) *Police du culte.* — Propositions au ministre en ce qui concerne l'acceptation des dons et legs pieux au-dessus de 1.000 francs et décision sur le même objet au-dessous de cette somme.

g) *Police sanitaire.* — La fixation des quarantaines, cordons sanitaires et lieux de lazaret (art. 40).

---

(1) En vertu des ordonnances des 27 janvier et 17 août 1825, les colonies avaient été dotées d'un budget local distinct du budget de l'Etat.

(2) L'autorisation définitive était réservée au roi.

h) *Administration de la justice.* — La décision sur l'exécution immédiate ou le sursis pour attendre les ordres du roi, en cas de condamnation criminelle.

i) *En ce qui concerne les fonctionnaires et agents du gouvernement.* — Autorisation de poursuites en cas de prévention de crimes ou délits commis dans l'exercice de leurs fonctions et de mise en jugement en cas de flagrant délit (art 58). Propositions au ministre relatives aux retraites, demi-soldes ou pensions, autorisation de paiement dans les limites réglementaires (art. 60).

j) *Législation coloniale.* — Arrêté des réglements d'administration et de police, décisions et instructions réglementaires, en exécution des ordres du roi ou du ministre (art. 64). Arrêté des projets d'ordonnance à soumettre au roi (art. 65) (1).

B) Pouvoirs extraordinaires. — Ne sont exercés également que collectivement avec le conseil privé les pouvoirs extraordinaires qui font l'objet de l'énumération suivante (2) :

a) *En matière financière.* — Modification au budget arrêté par le ministre (art. 68).

b) *Législation coloniale.* — En cas d'urgence, mise à exécution immédiate des projets d'ordonnance royale (art. 69) (3).

c) *Police générale.* — 1° Dans les circonstances graves et quand le bon ordre ou la sûreté de la colonie sont en jeu, application des peines suivantes à l'égard des fauteurs de troubles: exclusion pure et simple

---

(1) Dans les deux cas, pour délibérer valablement, le conseil doit s'adjoindre deux membres du conseil général désignés par leurs collègues (art. 185).

(2) Dans ce cas, la constitution du conseil et le mode de ses délibérations éprouvent une nouvelle modification : il nomme et s'adjoint deux membres de la Cour royale et les décisions ne peuvent être prises qu'à la majorité de 6 voix contre 8 (art. 164).

(3) Lorsque la sûreté de la colonie l'exige et, en cas de danger imminent, le gouverneur peut passer outre à la décision du conseil et mettre les projets d'ordonnance en vigueur jusqu'à l'arrivée des ordres royaux ou pendant un an au plus. Cette faculté ne s'étend pas d'ailleurs aux modifications à apporter à l'état des personnes, la législation civile et criminelle (contenue dans les cinq codes), et l'organisation judiciaire (art. 69). On retombe ici évidemment dans le domaine des pouvoirs propres du gouverneur examinés au § 1.

d'un canton déterminé ; mise en surveillance dans un canton déterminé; exclusion temporaire ou illimitée. Toutefois, les deux premières mesures ne peuvent être prescrites que pour deux ans au plus, et la troisième ne peut être appliquée que pour réprimer les actes menaçant le régime constitutif de la colonie ; encore cette dernière est-elle tempérée pour les personnes qui sont propriétaires dans la colonie ou en sont originaires; 2° à l'inverse, le refus d'admettre dans la colonie les individus dangereux; 3° à l'égard des individus de mauvais conduite, le refus de l'autorisation nécessaire pour tenir boutique, sauf au cas où ils s'offrent à fournir caution.

d) *A l'égard des fonctionnaires à la nomination du roi ou du ministre.* — Suspension provisoire quand leur conduite est assez répréhensible pour qu'ils ne puissent rester en fonctions. Toutefois, les chefs de corps, membres de l'ordre judiciaire, chefs d'administration, doivent être au préalable mis à même de passer en France pour rendre compte de leur conduite au ministre. Comme mesure complémentaire, la résidence du chef-lieu peut être interdite au fonctionnaire suspendu et il peut lui être assigné un canton déterminé (art. 76).

Toutes les mesures prises en vertu des pouvoirs extraordinaires ne sont, toutefois, que provisoires, et il y est statué définitivement par le ministre (art. 77).

§ 3. — Obligations particulières du gouverneur

En outre des devoirs qui découlent directement ou indirectement de l'exposé précédent, le gouverneur est astreint aux obligations suivantes (art. 80 et suivants) :

1° Une fois l'an au moins il doit visiter les divers cantons de la colonie pour inspecter les milices, les conseils municipaux et les fabriques, se renseigner sur les besoins des communes et du culte, examiner l'état des ouvrages et travaux publics. Il s'intéresse particulièrement à tout ce qui intéresse l'agriculture et adresse au ministre un compte rendu de ses tournées;

2° Chaque année également, il adresse au ministre un compte rendu détaillé sur toutes les parties de l'administration qui lui est confiée;

3° Sauf le cas d'autorisation spéciale, il ne doit ni contracter mariage dans la colonie, ni y acquérir des propriétés foncières;

4° Quand il est rappelé, il est astreint à résigner le pouvoir dès le débarquement de son successeur et lui remettre le service dans toutes ses parties.

Telles sont les attributions du gouverneur, soit qu'il les exerce en propre ou de concert avec le conseil privé. Il ne sera pas formulé ici d'appréciation d'ensemble. Au préalable, il a semblé en effet préférable de compléter cet exposé par l'étude des autres rouages de l'administration coloniale.

CHAPITRE IV

Du conseil privé

§ 1. — Constitution du conseil et forme de ses délibérations

La composition du conseil est normalement la suivante : président, le gouverneur ; membres, les trois chefs d'administration et deux conseillers coloniaux nommés par le roi parmi les habitants les plus notables. Un secrétaire archiviste tient la plume (art. 139) (1).

Le conseil se complète obligatoirement par adjonction des principaux chefs de service quand il est traité d'affaires de leur ressort; mais ils n'ont que voix consultative. De son côté, le contrôleur colonial assiste aux séances, et a « voix représentative » dans toutes les discussions.

Les décisions sont prises à la majorité des voix (2). En cas de partage, celle du gouverneur est prépondérante.

Le conseil ne se saisit pas lui-même. L'initiative des délibérations n'appartient qu'au gouverneur (art.

---

(1) Cette composition est modifiée : 1° dans le cas de délibérations relatives aux projets d'ordonnance, par adjonction de deux membres du conseil général nommés par leurs collègues ; 2° dans l'exercice des pouvoirs extraordinaires, par adjonction de deux membres de la Cour d'appel nommés par voie de cooptation.

(2) Une exception est à noter en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs extraordinaires : la décision n'est acquise que par une majorité de six voix contre huit (art. 164).

153). Les membres du conseil sont bien admis individuellement à faire toutes propositions utiles au bien du service, mais le gouverneur décide s'il en sera délibéré ou non. Cette prescription appelait d'ailleurs un correctif qui se trouve dans l'art. 154 : aucune affaire de la compétence du conseil ne doit être soustraite à sa connaissance ; à ce sujet, les membres du conseil peuvent faire des réclamations que le gouverneur admet ou rejette ; mais, comme dans le cas précédent, d'ailleurs, mention en est faite au procès-verbal de la séance.

Il est pris des précautions minutieuses pour que le conseil puisse se prononcer en toute connaissance de cause : les pièces relatives aux affaires mises en délibération doivent être déposées à l'avance au secrétariat, où chaque membre est admis à les consulter. En cas d'insuffisance, le conseil peut demander la communication de documents complémentaires. Le gouverneur n'est pas tenu de faire droit à cette demande, mais mention du refus est inscrite au procès-verbal (art. 149). La discussion n'est close que lorsque le conseil se juge suffisamment instruit. Enfin, s'il ne peut correspondre avec aucune autorité, restriction de peu de portée, puisque les chefs d'administration sont toujours en mesure d'être renseignés, le conseil est autorisé à former dans son sein des commissions d'étude en vue d'approfondir les questions (art. 148).

Les procès-verbaux des séances doivent être adressés au ministre en deux expéditions et par des voies différentes, l'une par les soins du gouverneur, l'autre par les soins du contrôleur.

§ 2. — Attributions du conseil privé

Le conseil privé participe à la gestion des affaires publiques suivant quatre modes distincts dont les trois premiers ressortissent seuls à l'administration proprement dite :

A) En tant que conseil consultatif, que le gouverneur soit tenu de prendre son avis ou le consulte librement.

B) En tant qu'autorité administrative, de concert avec le gouverneur.

C) En tant qu'autorité administrative, mais en vertu de pouvoirs propres.

D) En tant que juge du contentieux administratif.

Laissant de côté, provisoirement, cette dernière attribution, d'ordre purement juridictionnel, on dira un mot successivement des trois premières.

A) Attributions consultatives du conseil. — Elles mettent en jeu la fonction normale des conseils. On distingue deux catégories, suivant que le gouverneur est tenu de le consulter ou non. La première comprend naturellement les affaires les plus importantes, celles qui, dans l'exposé des attributions du gouverneur, sont marquées d'une astérisque.

Dans le cas de la consultation obligatoire, une conséquence importante se dégage, au point de vue des responsabilités, quand le gouverneur se conforme à l'avis du conseil. On la retrouvera plus loin.

B) Attributions exercées collectivement par le gouverneur. — Ces attributions ont fait l'objet d'un exposé au cours du chapitre précédent (§ 2). On n'y reviendra que pour dégager exactement la participation respective des deux autorités. C'est ici le lieu d'introduire une distinction qui se trouve d'ailleurs dans l'ordonnance elle-même (art. 153, § 2), suivant que la présentation de l'affaire est facultative pour le gouverneur ou non. Le premier cas sera, par exemple, celui des projets d'ordonnance. L'article précité dispose que le gouverneur est libre de retirer l'affaire, nonobstant sa présentation, quand il le juge convenable. On semble en droit d'induire qu'il est également libre de ne pas donner suite à la décision du conseil quand elle est intervenue. En d'autres termes, l'autorité du conseil ne s'exerce que si le gouverneur veut agir, et pour autoriser ou interdire l'action éventuelle. Son rôle se ramène à approuver ou annuler cette dernière et ressortit ainsi à l'exercice d'une tutelle administrative.

Le second cas est tout différent: ici, le gouverneur n'est pas libre de rester inactif. Ce sera, par exemple, l'arrêté du budget local, qu'il faudra bien soumettre au ministre à l'époque fixée, ou encore les ordonnances de contributions qu'il faut bien émettre. On ne peut plus parler ici de partage d'attributions. Le conseil privé est, en l'espèce, non seulement autorité prépondérante, mais encore autorité unique. Si l'on s'écarte du point de vue formel pour n'envisager plus que le matériel, il ne subsiste ici aucune différence entre les attributions de l'es-

pèce et celles qui vont faire l'objet du paragraphe suivant.

C) Attributions propres du conseil. — Le siège de la matière se trouve dans les articles 158 et 159. Ils appartiennent tous deux au chapitre III « des attributions du conseil privé », et dans ce chapitre, à la section III, intitulée: « des matières que le gouverneur décide ou arrête en conseil ». Cependant, ils débutent respectivement par les formules suivantes :

« Art. 158. — Le conseil vérifie et arrête.....

« Art. 159. — Le conseil statue..... »

Il semble qu'il y ait contradiction entre ce libellé et l'intitulé de la section III; mais, à tout prendre, elle n'est pas plus grande que dans les cas signalés plus haut, où les réalités du pouvoir échappent complètement au gouverneur, qui n'en garde que l'apparence. Ces attributions propres du conseil sont les suivantes :

1° Vérification et arrêté des comptes des comptables autres que le trésorier;

2° Approbation des marchés et adjudications au-dessus de 400 francs;

3° Vente des objets réformés ou inutiles au service;

4° Augmentation de grade ou de paie des esclaves et ouvriers civils ou du personnel subalterne de la marine, conformément aux ordonnances;

5° Contentieux en matière de contributions directes, de recensement ou de noirs, épaves;

6° Contentieux, en matière d'administration du domaine, enregistrement, douanes, impôts indirects, sauf

le recours des parties devant les tribunaux de droit commun;

7° Poursuites à intenter contre les bâtiments en contravention;

8° Ouverture, redressement et élargissement des routes ou chemins;

9° Contentieux électoral relatif à l'élection des éligibles au conseil général;

10° Autorisation de plaider aux municipalités;

11° Questions douteuses se présentant dans l'application des ordonnances et des règlements.

Cette énumération appelle une observation immédiate relative aux attributions contentieuses (des n°s 5, 6 et 9 et partiellement du n° 1). On peut se demander pourquoi elles n'ont pas été rangées de préférence dans la section IV intitulée: « Des matières que le conseil juge administrativement » où leur place logique était tout indiquée. La réponse est facile en ce qui concerne le n° 6. Le rôle du conseil se borne ici, soit à accueillir la demande de la partie, et alors le contentieux est éteint en même temps que formé, soit à fournir une décision préalable de rejet qui sera attaquée devant le tribunal compétent. Autrement dit et tout obligatoire qu'il soit pour la partie de la provoquer, la décision du conseil, en l'espèce, n'a qu'un caractère purement administratif.

Les attributions énumérées sous les n°s 5 et 9 et partiellement au moins sous le n° 1 (quand le comptable conteste l'arrêté du conseil), ne laissent, par contre, aucun doute sur leur véritable caractère contentieux. Comment

expliquer, dès lors, qu'elles ne soient pas rangées à leur place naturelle ? La réponse n'est pas facile. Peut-être faut-il en chercher la raison dans le désir de soustraire ces catégories d'affaires au bénéfice de l'appel en conseil d'Etat, qui est la règle en matière contentieuse (art. 159).

CHAPITRE V

Des chefs d'administration en général

En remontant à l'organisation antérieure au système actuellement étudié, on observe qu'en ce qui concerne l'administration dont il était devenu le chef par la suppression de l'intendant, le gouverneur n'avait sous ses ordres directs que l'ordonnateur. C'était l'extension aux colonies des règles en vigueur dans la marine de guerre. Mais la tâche est autrement complexe et absorbante dans le premier cas que dans le second. La création d'un fonctionnaire nouveau, dénommé directeur de l'intérieur, subordonné à l'ordonnateur, ne soulageait d'ailleurs qu'imparfaitement ce dernier. C'est alors que les auteurs de l'ordonnance prirent le parti radical d'élever le directeur de l'intérieur au rang de chef d'administration avec un champ d'attributions propres. Cette innovation fut tout naturellement étendue au chef du service judiciaire, le procureur général.

L'ordonnance de la Réunion consacre donc trois chefs d'administration dans l'ordre suivant : ordonnateur, directeur général de l'intérieur, procureur général. Cet ordre n'est pas indifférent, car, en dehors des préséances, il indique encore, en ce qui concerne les deux premiers, le rang dans lequel ils peuvent prétendre à l'intérim du gouvernement en cas de mort, d'absence ou autre empêchement, et lorsqu'il n'y a pas été pourvu à l'avance (art. 84).

Les chefs d'administration se divisent sous l'autorité du gouverneur l'administration civile et militaire tout entière. Sur les matières de leurs attributions, ils sont seuls qualifiés à travailler et à correspondre avec le gouverneur, à recevoir et transmettre ses ordres. Ils ont le contre-seing des arrêtés, règlements, ordres généraux de service, décisions du gouverneur en conseil et tous autres actes de l'autorité locale. Ils ont, de plus, sur ces mêmes matières, le droit de faire individuellement au gouverneur des représentations ou propositions. Si ce dernier les repousse, il doit faire connaître par écrit les motifs de son refus : l'incident est alors porté, par leurs soins, à la connaissance du ministre (art. 100). Tous les ans, ils adressent en outre à ce dernier, mais par l'intermédiaire du gouverneur, le compte moral et raisonné de la situation de leur service, et font de même à l'égard du conseil général (art. 100, 112, 124, 180).

Mais leurs prérogatives les plus importantes consistent dans les attributions leur appartenant en propre, attributions que le gouverneur ne peut modifier et sur

lesquelles il ne peut entreprendre (art. 55). Parmi ces attributions, sur lesquelles on reviendra plus bas, il en existe un certain nombre de communes. Telles sont, par exemple, la présentation des candidats aux places vacantes, qui sont à la nomination provisoire ou définitive du gouverneur (art. 89, 106, 122) ; les propositions de suspension, révocation ou destitution des employés sous leurs ordres dont la nomination émane du gouverneur, la nomination directe des mêmes employés, quand leur traitement, joint aux allocations accessoires, ne dépasse pas 1.500 francs, et leur révocation ou destitution, après avoir pris les ordres du gouverneur (art. 94, 110 et 116) (1). Ils préparent et soumettent à la signature, chacun en ce qui concerne son service, la correspondance générale du gouverneur avec le ministre et les gouvernements étrangers, les ordres généraux de service et tous autres travaux de même nature (art. 90, 106 et 123). Ils ont le droit de correspondre avec tous les fonctionnaires et agents de la colonie et les requièrent, au besoin, de concourir au bien du service qu'ils dirigent (art. 93, 110 et 124) ; préparent et soumettent au conseil privé, d'après les ordres du gouverneur (2), les rapports concernant les affaires de leur ressort (art. 97, 112 et 115).

On en a ainsi terminé avec les attributions communes des chefs d'administration. Reste maintenant à étudier les attributions qui différencient leurs fonctions respectives. Ce sera l'objet du chapitre suivant.

---

(1) D'après ce texte, le droit de révocation ou destitution n'appartient en réalité qu'au gouverneur. C'est, d'ailleurs, ce que confirme l'art. 59, § 4.

(2) On se rappelle que le gouverneur a seul qualité pour saisir le conseil.

CHAPITRE VI

Des chefs d'administration en particulier

§ 1. — Du commissaire ordonnateur

La dénomination de commissaire ordonnateur est d'origine fort ancienne. On la trouve déjà employée sous l'ancien régime, concurremment avec celle d'intendant, que le fonctionnaire de ce nom fut subordonné à ce dernier ou occupât un poste indépendant (quoique secondaire). C'est ainsi qu'une ordonnance en date du 6 août 1704 fait déjà injonction à un commissaire ordonnateur (des îles d'Amérique). Lors du transfert du gouvernement commun des îles de France et de Bourbon dans la première de ces îles, la seconde fut administrée par un commandant et un commissaire ordonnateur respectivement subordonnés au gouverneur et à l'intendant. Plus tard, on voit en particulier le décret du 21 septembre 1791 confier l'administration des ports de guerre à un personnel civil ayant l'ordonnateur à sa tête. Sous la Révolution, le titre est d'un usage constant dans les armées de terre et de mer, et après la suppression de l'intendant, en 1817, tel fut encore le titre du fonctionnaire délégué sous les ordres du gouverneur dans les fonctions administratives proprement dites. On a vu, au chapitre précédent, comment le directeur de l'intérieur avait cessé de lui être subordonné pour recevoir des pouvoirs propres.

Alors qu'il n'est rien spécifié à ce sujet pour le gouverneur (1), le commissaire ordonnateur est nécessairement pris parmi les officiers supérieurs de l'administration de la marine (art. 85). D'après le même article, il est chargé, sous les ordres du gouverneur, « de l'administration de la marine, de la guerre et du trésor (2), de la direction des travaux de toute nature autres que ceux des ponts et chaussées et des communes, et de la comptabilité générale pour tous les services ». Ces attributions s'analysent comme il suit (art. 86) :

A) *Administration de la marine et de la guerre.* — Comptabilité, matières et deniers des bâtiments armés. Revue, subsistance et solde des équipages. Administration et surveillance administrative de tous établissements dépendant de la marine ou de la guerre. Imprimerie du gouvernement. Surveillance administrative et comptabilité intérieure des corps. Revue, solde, subsistances, masses, indemnités, fourniture du casernement et autres dépenses des corps de troupes de toutes armes. Subsistance, entretien et paiement des prisonniers de guerre.

Mouvement des ports. Garde des bâtiments désarmés. Propositions concernant les instructions à donner aux bâtiments de mer au service de la colonie. Signaux, vigies et phares. Police de la navigation et des pêches maritimes, des ports et rades. Surveillance des pilotes et exécution des tarifs et réglements concernant les droits de pilotage et d'ancrage. Examens des candidats aux fonctions de capitaine au grand cabotage. Police sanitaire à l'égard des bâtiments de mer; visa des patentes de santé. Inscription maritime. Caisse des invalides, gens de mer et prises. Vente, liquidation, répartition des prises. Bris et naufrages; épaves de mer. Retraites, demi-soldes, pensions.

B) *Administration du Trésor.* — Service de la solde de tous les agents en service à la colonie. Tenue des matricules et formation des états

(1) Le gouvernement royal n'avait pas voulu se lier les mains, bien que, vraisemblablement, il n'ait pas fait usage de la faculté qui lui était ainsi laissée, de nommer un gouverneur civil.

(2) Pour avoir la liste complète, il faudrait intercaler ici les mots « des approvisionnements pour tous les services ».

de service. Paiement des salaires de tous les ouvriers civils. Surveillance, inspection et vérification de la comptabilité du trésorier et de ses préposés. Surveillance des versements des administrations financières. Vérification ordinaire et extraordinaire des caisses de tous les comptables de la colonie.

C) *Approvisionnements pour tous les services et direction des travaux autres que ceux des ponts et chaussées et des communes.* — Approvisionnements de tout ordre pour tous les services. Ordonnancement des matières. Marchés de travaux et de fournitures pour tous les services (1); ventes; réception des matières et ouvrages; convocation des commissions de recettes. Construction et entretien de tous ouvrages et bâtiments à l'exception de ceux appartenant aux communes. Construction, entretien et réparation des bâtiments flottants. Subsistance des noirs de réquisition. Direction et surveillance de ceux affectés aux travaux sous sa direction. Administration et répartition des noirs de la colonie; direction et surveillance spéciale de ceux compris dans son service.

D) *Comptabilité générale pour tous les services.* — Comptabilité générale des magasins pour le service à la charge de la colonie comme de la métropole. Régularisation des pièces de la comptabilité-matières. Surveillance et vérification de la comptabilité-matières et main-d'œuvre. Comptes généraux annuels en deniers et matières; inventaires des magasins, bâtiments et établissements publics. Comptabilité-deniers. Liquidation des dépenses et régularisation des pièces comptables. Projets de répartition mensuelle des fonds. Ordonnancement après répartition. Demandes de crédits supplémentaires. Comptabilité des avances remboursables par la métropole. Emission des traites en remboursement (1). Projet annuel des dépenses à faire pour le service à la charge de la métropole (2). Projet de budget relatif à son service. Réunion des projets de budget partiel et formation du budget général (2).

Ainsi qu'un simple coup d'œil permet de s'en rendre compte, ces deux dernières attributions : approvisionne-

---

(1) Pour tout ce qui touche à l'administration intérieure, l'établissement des cahiers des charges des marchés et adjudications, la réception des matières et des ouvrages sont faits de concert avec le directeur de l'intérieur (art. 107).

(1) Avec l'autorisation du gouverneur (art. 23).

(2) Ces projets sont arrêtés par le gouverneur collectivement avec le conseil privé (art. 19).

ments et travaux, comptabilité générale, rayonnant sur tous les services, donnent aux fonctions de l'ordonnateur une portée considérable. On reviendra plus loin sur ce point.

En cas d'empêchement provisoire, l'ordonnateur est remplacé par l'officier de l'administration de la marine le plus élevé en grade, et si l'empêchement est définitif, par le contrôleur colonial (art. 102).

§ 2. — Du directeur général de l'intérieur

Le directeur général de l'intérieur est chargé, sous les ordres du gouverneur, de l'administration intérieure de la colonie, de la police générale et de l'administration des contributions directes et indirectes (art. 103).

Ces attributions comprennent (art. 104) :

A) Administration intérieure:

a) *Administration communale.* — Direction et surveillance de l'administration des communes; propositions au gouverneur en ce qui concerne la convocation des conseils et l'objet des délibérations. Examen des projets de budgets. Surveillance de l'emploi des fonds. Vérification des comptes. Surveillance des receveurs et vérification de leurs caisses. Propositions relatives au domaine communal. Surveillance de l'administration des noirs communaux. Surveillance des construction, réparation et entretien des bâtiments communaux et de la voirie municipale.

b) *Voirie de la colonie.* — Construction, réparation et entretien de tous travaux dépendant de la grande voirie. Propositions relatives à l'ouverture, au redressement et à l'élargissement des routes et chemins.

c) *Police rurale.* — Service des conduites et prises d'eau; protection contre les inondations. Précautions contre les incendies de bois et savanes, etc.

d) *Travaux.* — Direction et surveillance des noirs de la colonie employés dans ses services. Levée et répartition des noirs de réquisition; direction et surveillance de ceux affectés à ses services. Appel et revue des ouvriers employés aux travaux qu'il dirige.

e) *Administration du domaine.* — Revendication des terrains envahis ou usurpés; demandes en réunion; conservation des réserves; propositions d'acquisition, ventes ou échanges. Désignation des propriétés particulières susceptibles d'expropriation. Opérations d'arpentage. Lever des cartes et plans.

f) *Successions et biens sans maîtres.* — Surveillance administrative de la curatelle des successions vacantes. Réunion au domaine des biens abandonnés ou prescrits. Vente des épaves. Propositions concernant les legs de bienfaisance et les legs pieux.

g) *Agriculture, commerce et industrie.* — Direction, améliorations et propositions d'encouragement. Publication des découvertes intéressantes. Exécution du code noir et propositions relatives à l'amélioration du régime des esclaves. Bibliothèques; jardins. Troupeaux et haras. Statistique générale. Mouvements du commerce; états d'importation et d'exportation. Surveillance des approvisionnements généraux de la colonie et propositions des mesures à prendre à cet égard. Surveillance des agents de change, courtiers et commissaires-priseurs. Propositions des tarifs de charroi et du batelage. Système monétaire; mesures concernant l'exportation du numéraire. Propositions relatives aux sociétés anonymes. Surveillance des comptoirs d'escompte. Administration de la poste aux lettres.

h) *Etat civil des blancs et gens de couleur libres.*

i) *Culte.* — Exécution de la réglementation en vigueur. Police et conservation des églises et lieux de sépulture. Tarifs et réglement sur le casuel, convois et inhumations.

k) *Bienfaisance.* — Administration des bureaux de bienfaisance. Vérification et apurement de leur comptabilité. Propositions de secours en cas de calamités publiques. Propositions relatives à l'admission des malades civils dans les hôpitaux militaires.

l) *Instruction publique.* — Surveillance des établissements. Examens à faire subir aux postulants. Administration du collège royal et des écoles primaires gratuites. Surveillance administrative des frères de la doctrine chrétienne s'adonnant à l'instruction. Proposition des candidats aux bourses.

m) *Presse.* — Surveillance des journaux. Exercice de la censure

préalable. Surveillance de la librairie, en ce qui intéresse la religion, le bon ordre et les mœurs.

n) *Police sanitaire.* — Mesures sanitaires à l'intérieur; surveillance des officiers de santé, pharmaciens et droguistes.

o) *En matière financière.* — Etablissement du projet de budget partiel; vérification et régularisation des pièces comptables conduisant à la liquidation des défenses: le tout en ce qui concerne son service.

p) *A l'égard du Conseil général.* — Formation de la liste des éligibles. Propositions au sujet des convocations et objets des délibérations. Exposé de la situation de son service.

B) *Police générale.* — Répression de la traite, de la contrebande et de la fraude. Exécution des obligations imposées aux arrivants et partants. Délivrance des passeports. Mesures contre les incendies. Mesures d'ordre à l'occasion des fêtes et cérémonies. Exécution des règlements concernant les gens de couleur libres et affranchis. Répression du marronnage. Régime intérieur et administration des prisons civiles. Surveillance des individus suspects et dangereux. Surveillance des auberges, cafés et autres lieux publics. Surveillance des recéleurs. Exécution de réglements de police administrative divers. Direction et surveillance des troupes de gendarmerie. Propositions et exécution des mesures relatives à la sûreté générale de la colonie.

C) *Administration des contributions directes ou indirectes.* — Administration générale des contributions directes, des douanes, de l'enregistrement, du timbre, des hypothèques et autres contributions indirectes. Vérification des comptes de ces administrations. Surveillance des fermes. Expédition des actes de francisation. Propositions relatives aux mercuriales pour la perception des droits de douane et au tarif des prix des rhums et araks.

Il convient d'ajouter enfin qu'en sa qualité d'adjudant-commandant des milices, le directeur de l'intérieur transmet et fait exécuter les ordres du gouverneur, en ce qui concerne l'instruction, la discipline et le service.

En cas d'empêchement provisoire ou définitif, le directeur de l'intérieur est remplacé par un conseiller colonial désigné par le roi, ou, à défaut, par le gouverneur (art. 113).

§ 3. — Du procureur général

Le procureur général est, sous les ordres du gouverneur (art. 2), le chef de l'administration de la justice. A cet égard, ses attributions comprennent (art. 116) :

1° La surveillance et la bonne tenue des lieux où se rend la justice;

2° La surveillance spéciale du curateur aux successions vacantes;

3° La censure des écrits judiciaires destinés à l'impression;

4° L'application des règlements à l'égard des noirs marrons;

5° La vérification et le visa de toutes les pièces comptables nécessaires à la justification et à la liquidation des frais de justice à la charge du Trésor;

6° La discipline des officiers ministériels et la proposition des peines particulièrement graves réservées au gouverneur après avis des tribunaux et sauf recours au ministre;

7° La présentation aux places de judicature vacantes, et sauf exceptions réglées par des lois spéciales;

8° La présentation des candidats aux places d'officiers ministériels.

Même complétée par les attributions exercées par le procureur général au même titre que les autres chefs d'administration, la liste précédente est exclusivement cantonnée sur les matières de pure administration. Sur

le terrain judiciaire proprement dit et plus particulièrement au point de vue du droit de poursuites, le procureur général n'est plus subordonné au gouverneur. Cette déduction se trouve d'ailleurs explicitement confirmée par l'article 46, § 2, faisant défense à ce dernier de s'opposer à aucune procédure civile ou criminelle. En théorie, tout au moins, le procureur général jouit donc d'une indépendance plus grande que les autres chefs d'administration, puisqu'il échappe complètement à l'action du gouverneur sur la plus importante de ses attributions. On se proposera plus loin de rechercher si, en fait, l'ordonnateur et le directeur de l'intérieur ne jouissent pas d'une indépendance comparable.

CHAPITRE VII

De la responsabilité respective des différentes autorités de la colonie

Au point de vue administratif, l'autorité se trouve, à la colonie, divisée en fait entre le gouverneur, le conseil privé et les chefs d'administration. Comment les responsabilités sont-elles organisées et réparties? Telle est la question qui se pose maintenant.

Le siège de la matière est dans l'article 79. Le gouverneur ne peut être recherché que pour les mesures qu'il a prises contre l'avis du conseil privé (dans les cas où ce dernier doit être consulté), ou pour celles qu'il a prises ou refusé de prendre en opposition aux représentations ou propositions des chefs d'administration (1). Il ne sera pas inutile de rappeler ici qu'aucun acte administratif du gouverneur n'échappe à l'examen de ces derniers, puisqu'ils sont seuls qualifiés pour recevoir et faire exécuter ses ordres (art. 88 et suivants).

L'article 79 précité consacre donc une dérogation importante au principe de droit commun : « A chacun suivant ses actes ».

Il convient toutefois d'essayer de préciser quelle sorte de responsabilité au juste est ici en jeu. A s'en tenir à la

(1) Cette règle comporte une exception, sur laquelle on reviendra plus loin, en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs extraordinaires.

rédaction de l'art. 79, il semble bien qu'il ne s'agisse ici que de responsabilité pénale. Cette restriction est d'ailleurs fort compréhensible; le pouvoir central n'a pu vouloir se désarmer au point de vue disciplinaire. Peut-on admettre, d'ailleurs, qu'il ait pu vouloir renoncer à l'application discrétionnaire de la plus grave des peines de l'espèce, à savoir le rappel, vis-à-vis d'un gouverneur donnant des sujets de plainte tout en ayant l'habileté de se retrancher derrière ses chefs d'administration ? Cette interprétation semble corroborée par les expressions mêmes de l'article 79, qui débute en ces termes : « Le gouverneur peut être poursuivi pour « trahison, concussion, abus d'autorité ou désobéissance à nos ordres ».

Toutes les difficultés, toutefois, ne tombent pas du même coup. Le texte précité en dit à la fois trop et trop peu. Sauf un cas très particulier (1), la désobéissance aux ordres de l'autorité hiérarchique n'est pas prévue par le Code pénal. On comprendrait mal, d'autre part, que la corruption, par exemple, fut exclue de la liste des infractions motivant des poursuites contre le gouverneur. Il faut donc conclure que la liste d'infractions de l'article 79 n'est pas limitative. Elle n'est pas davantage dérogatoire au droit commun, même si l'on admet qu'elle ait eu pour but de faire dans tous les cas, de la désobéissance, une infraction punissable, cette disposition serait, en effet, lettre morte en vertu du principe « nulla pœna sine lege ». On est en droit de se demander, dès lors, quelle peut bien être l'utilité et la portée de cette énumération.

(1) Exercice d'autorité illégal ou prolongé (art. 196-197).

Quoi qu'il en soit, le gouverneur ne peut être ni actionné ni poursuivi dans la colonie et ne peut l'être, dans la métropole, qu'après accomplissement des formalités en vigueur à cette époque (autorisation préalable du conseil d'Etat). De plus, quand il est recherché pour dépenses indûment ordonnées, il y est procédé administrativement.

B) *Chefs d'administration.* — Comme le gouverneur, les chefs d'administration peuvent être poursuivis pour trahison, concussion, abus d'autorité, désobéissance (art. 99 et suivants). Les observations faites plus haut à cet égard seraient encore ici à leur place.

A l'inverse, ils sont responsables de tous les actes de leur administration, hors le cas où ils justifient avoir agi en vertu d'ordres formels du gouverneur et lui avoir fait des représentations ou propositions qui n'auraient pas été accueillies. Le refus du gouverneur doit alors être confirmé par écrit (art. 54) et l'incident porté à la connaissance du ministre (art. 100). Ils peuvent être poursuivis dans la colonie, mais avec l'autorisation du gouverneur en conseil privé (art. 58).

C) *Conseil privé.* — Il semble que la responsabilité particulière des chefs d'administration disparaisse, en outre, dans un second cas, c'est lorsqu'ils exécutent les ordres du gouverneur pris en conformité d'avis du conseil privé (quand la consultation de ce dernier est obligatoire).

En vertu de l'article 79, la responsabilité du gouverneur s'évanouit, en effet, et l'on comprendrait mal que celle des chefs d'administration puisse se trouver engagée

par l'exécution de la mesure en question. Il en est encore de même quand le conseil statue ou prend une décision de concert avec le gouverneur. Bien que les textes soient muets sur ces différents points, on semble en droit de conclure que la responsabilité du conseil serait seule engagée. Mais la responsabilité pénale n'étant qu'individuelle, en principe, seuls pourraient être poursuivis ceux des membres qui se seraient trouvés d'accord pour prendre la mesure incriminée. Cette solution, critiquable par plus d'un côté, ne présente d'ailleurs qu'un intérêt théorique, et c'est ainsi que s'explique le silence de l'ordonnance à ce sujet. En un cas, cependant, la question est envisagée, mais c'est pour apporter une dérogation au principe. D'après l'article 78, en effet, le gouverneur reste personnellement responsable des mesures à prendre en vertu de ses pouvoirs extraordinaires, nonobstant la participation du conseil privé. Cette dérogation s'éclaire et s'explique par ce fait que le gouverneur a seul l'initiative de ces mesures (art. 78) : il les fait siennes dès l'instant qu'il les propose. Une responsabilité unique avait semblé, à juste titre, préférable à une responsabilité trop partagée pour ne pas être illusoire (1).

---

(1) On se rappelle que pour délibérer sur les mesures de l'espèce, le conseil nomme et s'adjoint deux magistrats de la cour d'appel, ce qui porte à huit le nombre total de ses membres (art. 164).

CHAPITRE VIII

Du conseil général

L'ordonnance du 22 novembre 1819 avait rétabli des comités consultatifs aux Antilles, à Bourbon et à la Guyane. Cette institution est passée sans changement notable dans les ordonnances organiques. La population de la colonie était bien représentée par les conseillers coloniaux au sein du conseil privé, mais cette participation fut jugée à bon droit insuffisante, surtout par comparaison avec le rôle dévolu aux assemblées coloniales à la veille de la Révolution.

Le conseil général comprend douze membres, nommés par le roi sur une liste double présentée par les conseils municipaux. Mais ces derniers ne sont pas absolument libres dans leur choix. Les conditions d'éligibilité sont: 30 ans d'âge, être né dans la colonie ou y avoir son domicile depuis cinq ans, payer un cens déterminé. Les membres du conseil sont nommés pour cinq ans.

Il y a deux sessions ordinaires par an, que le gouverneur prolonge s'il est nécessaire. Le conseil nomme son président et peut élire des commissions dans son sein. Le gouverneur peut charger les chefs d'administration d'assister aux séances pour donner des explications au conseil. Ce dernier peut réclamer la communication de toutes pièces et documents relatifs à la comptabilité, mais en toute autre matière cette communication n'est pas

obligatoire pour le gouverneur. Notons, enfin, que le conseil ne peut correspondre avec aucune autre autorité que le gouverneur et le député de la colonie, dont il est question plus loin (art. 188).

Le conseil délibère et donne son avis sur les matières ci-après (art. 181) :

A) En ce qui concerne l'administration locale: 1° le projet de budget de la colonie; 2° l'état de dépenses à faire au compte de la métropole; 3° les comptes généraux de l'année précédente; 4° le projet d'ordonnance relatif aux impositions annuelles; 5° le projet de travaux à exécuter dans la colonie; 6° les réquisitions de noirs et leur emploi; 7° l'emploi fait ou à faire des noirs de la colonie.

B) En ce qui concerne l'administration des communes: 1° emploi fait ou à faire des noirs; 2° comptes annuels des recettes et des dépenses; 3° projets de travaux; 4° ouverture, redressement et élargissement des chemins vicinaux ; établissement des embarcadères et ponts volants; 5° réquisition des noirs pour les travaux; 6° portion contributive de chaque commune dans les travaux en intéressant plusieurs.

Le conseil peut, en outre, être consulté par le gouverneur sur les chefs suivants : 1° améliorations à introduire dans le régime intérieur de la colonie et spécialement en ce qui concerne les esclaves; 2° mesures à prendre pour favoriser le commerce et l'agriculture (art. 182). Il est spécialement chargé de signaler les abus à réformer, les économies à faire, les améliorations à introduire. Il

exprime des vœux sur ce qui peut accroître la prospérité de la colonie et intéresse le bien du service (art. 183).

A défaut de prise en considération par l'administration de la colonie, qui n'est liée, en principe, par aucun vote du conseil, les délibérations de ce dernier sont assurées d'attirer l'attention de l'administration centrale par deux moyens. En premier lieu, par l'envoi des procès-verbaux en double expédition, l'une par les soins du président du conseil, l'autre par ceux du gouverneur. Il y est attaché un intérêt tout particulier, puisque l'article 187 dispose que le ministre de la marine en fait annuellement un compte analytique au roi. Le second moyen, également énergique, consiste dans l'institution d'un intermédiaire officiel entre le conseil et le ministre: le député de la colonie, nommé par le roi sur une liste de trois membres présentée par le conseil, est tout spécialement chargé d'expliquer les délibérations, d'en suivre l'effet et de faire valoir en outre les réclamations particulières des habitants (art. 186).

CHAPITRE IX

Du contrôle local

Partiellement et par intermittence, le conseil général exerce sur l'administration de la colonie un certain contrôle. Le rôle principal est toutefois dévolu à un fonctionnaire spécial, le contrôleur. Accessoirement, les conseillers coloniaux exercent également des attributions de l'espèce.

§ 1. — Le contrôleur colonial

D'après l'article 3, le contrôleur colonial veille à la régularité du service administratif et requiert, à cet effet, l'exécution des lois, ordonnances et règlements. Il a dans ses attributions :

A) L'inspection et le contrôle spécial de l'administration de la marine, de la guerre et des finances. En particulier, son inspection et son contrôle s'étendent sur les objets suivants (art. 127, 128, 129) :

Recettes et dépenses en deniers; matières et vivres; conservation des marchandises et munitions dans les magasins; revues des troupes, équipages, officiers sans troupe et autres agents salariés; emploi des matières et du temps des ouvriers; administration et emploi des noirs de la colonie; hôpitaux, bagnes, prisons et tous établissements de la marine et de la guerre; formes et exécution des adjudications, marchés et traités de fournitures

et travaux; administration de la caisse des Invalides, gens de mer et prises; baux et fermages des biens domaniaux.

Administrations, fermes et régies des contributions directes et indirectes, dont il opère la vérification mensuellement et sur place.

Vérification des opérations de la comptabilité générale; enregistrement et visa des ordres de versement et de toutes les pièces à la charge du trésorier; vérification des caisses du Trésor et de la colonie, des Invalides, du curateur aux successions vacantes et du receveur des contributions; concordance des comptes des comptables avec les écritures du bureau central des fonds et des administrations financières.

B) Surveillance générale de toutes les parties du service administratif de la colonie. Le contrôleur requiert, tant sur le fond que sur la forme, l'exécution ponctuelle des ordonnances, règlements, ordres ministériels ou du gouverneur et décision en conseil. Il adresse, à cet effet, toutes observations et représentations qu'il juge utiles et, s'il n'y est pas fait droit, saisit le gouverneur (art. 133).

Pour l'exercice de ces fonctions, tous les établissements soumis à son contrôle lui sont ouverts, ainsi qu'à ses préposés, et il est donné communication de toutes pièces utiles (1) (art. 134). Il est dans une entière indépen-

(1) Rappelons que dans cette même vue le contrôleur a entrée, avec voix représentative, au conseil privé (art. 139).

dance de toute autorité locale; toutefois, il ne s'adresse directement au gouverneur que quand ce dernier est seul en situation de statuer (art. 133). Il tient enregistrement des représentations qu'il fait tant au gouverneur qu'aux chefs de service et en adresse copie au ministre, s'il n'y est pas fait droit (art. 133).

En règle générale, le contrôleur ne peut diriger ni suspendre aucune opération (art. 133). L'ordonnance consacre cependant plusieurs dérogations à ce principe. C'est ainsi qu'il donne des ordres aux inspecteurs et vérificateurs des administrations financières, sous réserve de prévenir le directeur de l'intérieur (art. 135). En outre, il reçoit et fait rentrer les cautionnements (art. 130) et assume, par surcroît, les fonctions d'agent judiciaire du Trésor (art. 131) et d'archiviste (art. 132).

Il peut être poursuivi pour trahison, concussion, abus d'autorité, désobéissance.

§ 2. — Les conseillers coloniaux

Les conseillers coloniaux doivent avoir 30 ans d'âge, être domiciliés dans la colonie depuis cinq ans au moins. Ils sont nommés par le roi parmi les habitants les plus notables.

En dehors de leurs fonctions au conseil privé, les conseillers coloniaux sont chargés des inspections suivantes (art. 169) : travaux à la charge de la colonie; noirs de la colonie : emploi et régime; jardins du roi et de naturalisation; pépinières royales; troupeaux et haras

du gouvernement; hôpitaux, prisons et geôles; collège royal et écoles primaires gratuites; comptoirs d'escompte.

Le gouverneur peut les charger en outre de missions temporaires dans les divers cantons de la colonie (art. 170).

Les officiers et employés sont tenus de leur fournir tous les renseignements utiles, mais ils ne peuvent donner aucun ordre ni suspendre aucune opération. Ils doivent se borner à signaler les abus et faire des propositions.

Les rapports sont faits au gouverneur en conseil et insérés au procès-verbal (1) (art. 170).

---

(1) Il est rappelé ici que les procès-verbaux des séances du conseil privé sont adressés au Ministre (art. 151).

CHAPITRE X

De la fonction juridictionnelle du conseil privé

En abordant l'étude des attributions du conseil privé en matière contentieuse, on abandonne le domaine administratif pour pénétrer sur le terrain juridictionnel. En bonne logique, cette étude ne rentre pas plus dans notre sujet que l'organisation judiciaire. On l'entreprend cependant ici parce qu'elle constitue une matière intéressante en raison de ses rapports étroits avec l'administration proprement dite.

C'est le conseil privé lui-même qui, dans le système des ordonnances, est juge du contentieux administratif en même temps que conseil de gouvernement et autorité propre. Quelqu'incomplète que fut, à l'époque, la notion de séparation du domaine administratif et du juridictionnel, elle se révèle cependant ici par quelques traits: c'est d'abord sa composition qui subit une retouche: pour juger administrativement, le conseil nomme et s'adjoint deux membres de l'ordre judiciaire (1) (art. 163). D'autre part, le mode de procéder est également différent: en vertu de l'article 163, il doit être déterminé par un règlement particulier qui, de fait, est intervenu en 1828 (31 août).

---

(1) On se rappelle qu'il en est de même en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs extraordinaires, avec cette précision que les deux magistrats doivent être membres de la Cour royale (art. 164).

En matière contentieuse, les attributions du conseil privé peuvent se ranger sous trois chefs:

A) Jugement des conflits positifs ou négatifs (art. 160).

B) En deuxième instance, et sauf recours en cassation, jugement des contraventions aux lois, ordonnances, règlements, sur la traite des noirs, le commerce étranger, les douanes et la ferme des guildives, dans ce dernier cas seulement en cas de fraude (art. 162). Pour l'exercice de ces attributions, le conseil prend d'ailleurs la dénomination de commission d'appel.

C) En qualité de juge du contentieux administratif proprement dit, le conseil connaît des affaires suivantes: contestations entre l'administration et ses entrepreneurs; réclamations des entrepreneurs en cas de torts et dommages provenant du fait des dits entrepreneurs ; demandes et contestations consécutives à l'extraction ou enlèvement des matériaux nécessaires à l'exécution des travaux publics; demandes en réunion de terrains au domaine lorsque les clauses des traités de concession n'ont pas été observées; règlements d'eau et de l'interprétation des titres de concession, étant entendu que le contentieux continue à appartenir aux tribunaux; contestations relatives à la voirie et aux servitudes pour l'usage des routes et chemins publics; contestations relatives à l'établissement des embarcadères, ponts, bacs et passages; empiètements sur la réserve des 50 pas géométriques ou autres propriétés publiques; demandes des comptables en main-levée de séquestre ou d'hypothèque

établis à la diligence du contrôleur; état des individus dont la liberté est en question, sauf le cas où elle s'appuie sur un acte de l'état civil; contestations au sujet des demandes formées par le contrôleur, quand il requiert le dépôt de pièces aux archives; en général, du contentieux administratif (art. 160).

Sauf quand il prononce en qualité de tribunal d'appel, le conseil ne juge qu'en première instance. L'appel est porté devant le conseil d'Etat, mais il n'est suspensif que lorsqu'il s'agit de conflits (art. 161).

CHAPITRE XI

De l'extension de l'ordonnance de Bourbon aux Antilles et à la Guyane

Après un essai provisoire aux Antilles (1), l'ordonnance de Bourbon leur fut définitivement étendue, en vertu de l'ordonnance du 9 février 1827. Un peu plus tard, ce fut le tour de la Guyane, en vertu de l'ordonnance du 27 août 1828. Provisoirement, les autres établissements de minime importance étaient négligés.

A) Peu de changements notables ont été apportés à l'ordonnance primitive, en dehors de l'institution d'un commandant militaire aux Antilles. Institution est d'ailleurs trop dire, car titre et fonction existaient de longue date et tiraient leur justification de l'importance militaire de la Guadeloupe et de la Martinique, mieux pourvues de garnison. Ses pouvoirs sont définis de la manière suivante: commandement des troupes et toutes parties du service militaire déléguées par le gouverneur.

Le commandant militaire a entrée au conseil privé, y prend rang avant les chefs d'administration et remplace le gouverneur en cas de vacance inopinée. Mais ces prérogatives ne doivent pas faire illusion: comme le contrôleur, mais en sens inverse, le commandant militaire

(1) Ordonnance du 2 janvier 1726.

se meut sur un plan différent de celui des chefs d'administration; il n'a aucun pouvoir propre et il n'est pas question pour lui du droit de proposition ou représentation accordé à ces derniers. En un mot, il reste compris dans la hiérarchie militaire et, en conséquence, tenu d'obéir strictement aux ordres du gouverneur. Les prérogatives des chefs d'administration avaient dû paraître à bon droit incompatibles avec les exigences de la discipline militaire.

Quelle est donc la portée de l'innovation? Dans le commandant militaire, le gouverneur trouve un sous-ordre qualifié pour centraliser les questions d'ordre militaire et le suppléer partout où besoin est. Sans doute, dans le régime appliqué à Bourbon, le gouverneur est toujours libre de confier des délégations temporaires à l'un de ses subordonnés; mais, dans certains cas, l'exercice de cette faculté n'allait pas sans difficultés et froissements, même si le délégataire était l'officier le plus ancien dans le grade le plus élevé. Tout en ne gênant en rien l'action personnelle du gouverneur, le nouveau rouage lui procure des facilités considérables; son maintien sera donc justifié, aussi longtemps du moins que les Antilles auront une certaine importance militaire (1).

Cette modification à l'ordonnance de Bourbon en entraîna une seconde: pour renforcer au sein du conseil privé la proportion des conseillers coloniaux, il en fut nommé, aux Antilles, trois au lieu de deux.

---

(1) L'institution a été étendue à l'île Bourbon par l'ordonnance du 15 octobre 1836.

Dans un ordre d'idées voisin, il convient de signaler le changement apporté aux pouvoirs du conseil de défense, qui cesse de statuer pour émettre de simples avis. La composition du conseil éprouve elle-même une modification, du moins aux Antilles : le directeur de l'intérieur, qui n'a pas reçu la qualité d'adjudant-commandant des milices, ne fait pas partie de ce conseil.

B) Au titre des modifications secondaires, on citera :

1° Le pouvoir nouveau accordé au gouverneur, qui l'exerce collectivement avec le conseil privé, de suspendre les sessions du conseil général ;

2° Par contre, le gouverneur, en conseil, n'a plus la faculté d'autoriser, même à titre simplement provisoire, la fondation de sociétés anonymes. Ce droit est réservé au pouvoir central ;

3° Les demandes pour dispenses en matière de mariage sont portées devant le gouverneur en conseil privé, alors qu'à Bourbon le conseil n'émet qu'un simple avis à ce sujet ;

4° Il est interdit au gouverneur de consentir aucune concession, défense qui ne figure pas dans l'ordonnance du 21 août 1825 ;

5° De même, les nouvelles ordonnances retirent au gouverneur, même en cas d'urgence, le droit de modifier par voie d'ordonnance provisoire la réglementation relative au système monétaire. La même restriction existe en ce qui concerne le régime commercial, mais seulement aux Antilles.

On remarquera que dans l'ensemble, les modifications apportées à l'ordonnance de Bourbon dans son application aux Antilles et à la Guyane ont un caractère plutôt restrictif.

TROISIÈME PARTIE

EXAMEN CRITIQUE DU SYSTÈME DES ORDONNANCES

Du nouveau point de vue où nous nous plaçons dans cette dernière partie, quatre points attirent plus particulièrement l'attention. Ce sont: 1° le rôle du gouverneur; 2° le départ des attributions respectives de l'ordonnateur et du directeur de l'intérieur ; 3° le rôle du contrôleur; 4° la fonction juridictionnelle du conseil privé. L'examen de ces points particuliers fera l'objet d'autant de chapitre distincts, terminés par une appréciation d'ensemble sur le système des ordonnances.

CHAPITRE XII

Du rôle du gouverneur

On ne craindra pas de le répéter ici : dans l'esprit du gouvernement et, d'après sa décision définitive, à défaut de propositions conformes de la commission d'études, les considérations politiques dominent toutes autres ; en conséquence, le gouverneur sera militaire et concentrera tous les pouvoirs dans sa main. Mais, par le fait même qu'il est militaire de carrière, il n'est pas susceptible, sauf exceptions, de connaissances étendues dans l'administration générale, et il est plus porté qu'un autre aux excès du gouvernement personnel. Comment parer à ce double inconvénient, tout en laissant debout prestige et autorité? Tels étaient les termes du problème, et toute la question se ramène maintenant dans quelle mesure les auteurs de l'ordonnance peuvent se flatter de l'avoir résolu.

Un point, tout d'abord, est certain : toutes précautions sont parfaitement prises pour conserver intact le prestige du chef suprême de la colonie. Au traitement très élevé qui lui est accordé (1), s'ajoutent les honneurs considérables dus en toute circonstance au dépositaire de l'auto-

(1) O. 19 mars 1826 pour la Martinique : 82.000 francs, auxquels il faut ajouter 30.000 francs de frais de déplacement, sans préjudice de la solde à laquelle le gouverneur peut avoir droit en tant qu'officier.

rité royale (2). Tous les fonctionnaires de la colonie lui sont, en principe, subordonnés, et il dispose de moyens suffisants pour les contraindre à l'obéissance en cas de besoin.

Mais il importe maintenant de contenir l'arbitraire et soutenir l'inexpérience du gouverneur. C'est ici qu'interviennent les limitations à son autorité, qu'on peut ranger en trois classes, en ayant bien soin de remarquer toutefois qu'elles laissent intacts ses pouvoirs militaires :

A) *Actes expressément réservés au pouvoir central.* — La liste en est importante à plus d'un titre. Voici les références :

Fixation des dépenses à la charge de la métropole, du budget, des projets de travaux, des approvisionnements à constituer (art. 19). Approbation des mémoires, plans et devis des travaux projetés au-dessous de 5.000 francs quand ils sont à la charge de la métropole, et de 10.000 francs quand ils sont à la charge de la colonie (art. 20). Autorisation définitive en ce qui concerne la fondation des sociétés anonymes (art. 30) (1). Acquisition et échange d'immeubles au-dessus de 3.000 francs. Aliénation des immeubles publics (art. 33). Nomination des boursiers de la colonie dans les établissements de la métropole (art. 34). Réception et publication des brefs de la cour de Rome (art. 35). Autorisation aux congrégations de fonder des établissements et de recevoir des novices (art. 36). Acceptation des dons et legs pieux ou de bienfaisance au-dessus de 1.000 francs (art. 37). Création des emplois nouveaux (art. 59).

A côté de mesures d'une importance évidente, telles que l'approbation du budget local, on en trouve d'autres

---

(2) Voir, d'une part, l'ordonnance du 19 mars 1826 sur les honneurs dus aux gouverneurs des Antilles (*Bulletin des Lois*, 1830, p. 712), et, d'autre part, les ordonnances sur l'organisation judiciaire des colonies.

(1) A Bourbon seulement ; on a vu, au chapitre XI, qu'aux Antilles et à la Guyane le gouverneur n'est plus fondé à accorder des autorisations provisoires.

qui procèdent d'une certaine étroitesse d'esprit. Mais il convient de noter, en outre, que cette liste n'est pas limitative. Un grand nombre d'emplois, en particulier, sont à la nomination directe du pouvoir central, sans aucun droit de présentation du gouverneur. C'est ainsi que sont nommés par le roi ou le ministre :

Chefs d'administration. Contrôleur. Conseillers coloniaux et généraux. Député colonial. Officiers militaires, de l'administration de la marine et de la milice. Ingénieurs des ponts et chaussées. Préfets apostoliques. Maires, adjoints, conseillers municipaux. Trésorier colonial. Officiers de santé et pharmaciens entretenus. Capitaines de port. Curés et vicaires. Directeurs, receveurs et inspecteurs des administrations financières. Commissaires civils; membres du comité consultatif chargé de la revision des comptes; notaires, avocats, avoués. Frères de la doctrine chrétienne. Sœurs hospitalières ou institutrices. Arpenteurs du gouvernement. Gardes de l'artillerie et du génie. Conducteurs et dessinateurs des ponts et chaussées. Jardinier botanique en chef. Vétérinaire du gouvernement.

Ainsi que le fait remarquer M. Scheffer, auquel cette liste est empruntée (1), cette restriction ne laisse en fait, au gouverneur, que des pouvoirs insignifiants en matière de nomination, d'autant plus qu'il ne pourvoit pas lui-même aux petits emplois. Doit-on conclure, cependant, que les attributions dévolues aux autorités de la colonie soient négligeables et que la décentralisation ou, pour mieux dire, la déconcentration soit complètement illusoire? On se fera facilement une conviction contraire, en jugeant non seulement d'après le nombre, mais même d'après l'importance intrinsèque des pouvoirs abandonnés à l'autorité locale. En matière de déconcentration, le sys-

(1) *La France moderne et le Problème colonial.*

tème des ordonnances a su pousser la hardiesse jusqu'à conférer au gouverneur des pouvoirs législatifs. Il est vrai que l'honneur en revient bien moins au libéralisme de la métropole qu'à l'éloignement des colonies.

B) Attributions du conseil privé. — Les pouvoirs du conseil privé constituent une entrave autrement sérieuse à l'action du gouverneur. On se rappelle que dans un grand nombre de cas, le conseil statue. A l'égard d'un certain nombre d'affaires, il exerce une véritable tutelle administrative sur les actes du gouverneur. Enfin, à l'égard d'un certain nombre d'autres, où ce dernier n'est pas libre de rester dans l'inaction, il se trouve en réalité substitué au gouverneur, qui n'a plus alors du pouvoir que l'ombre (1). On notera que cette intervention du conseil n'est pas seulement fréquente, mais vise les affaires les plus importantes. Pour prendre un exemple, en matière financière, c'est le conseil qui arrête en réalité le projet de budget, les plans de travaux, émet les ordonnances de contribution, rend les rôles exécutoires, passe les marchés.

C) Attributions des chefs d'administration. — Doublement limitée vers le haut, l'autorité du gouverneur l'est encore vers le bas par le fait des pouvoirs propres des chefs d'administration. Entre ces derniers et le conseil privé, il se trouve en effet pris comme dans un étau. C'est ce que montre en particulier l'étude de la distribution des pouvoirs en matière financière. On vient de voir

(1) La décision du conseil est prise au nom du gouverneur

quelles étaient, sur ce terrain, les attributions du conseil privé. Aux chefs d'administration incombe, par ailleurs, l'engagement, la liquidation et jusqu'à l'ordonnancement même des dépenses, en un mot, l'exécution effective du budget. Que reste-t-il donc au gouverneur ? En dehors des ordonnances mensuelles de répartition, son rôle se réduit à donner des ordres généraux et à surveiller de haut les services financiers. Est-il tenté d'entrer dans le détail? S'il en a théoriquement les moyens, il est bien vite arrêté en fait, et il lui est bien difficile, sinon impossible, d'exercer une action suivie. Et voici une dernière remarque: non seulement le cercle d'activité véritable du gouverneur est singulièrement restreint, mais dans ce cercle même il est en quelque sorte incité à se ranger aux opinions émises suivant le cas par le conseil privé ou les chefs d'administration ; c'est, en effet, l'irresponsabilité (1) qui s'offre alors comme une sorte de récompense à sa docilité.

Les conséquences se tirent d'elles-mêmes: sur le terrain administratif, le seul visé d'ailleurs, l'objectif avoué des auteurs de l'ordonnance est pleinement atteint: les abus d'autorité ne sont à craindre ni de la part du gouverneur, ni par surcroît des chefs d'administration, et quant au conseil privé, sa composition et le mode de ses délibérations le mettent à l'abri de tout soupçon.

Mais cet avantage évident n'est-il point acheté au prix d'inconvénients graves ? C'est ce qu'il convient de

---

(1) Sous réserve des difficutés signalées plus haut à ce propos.

rechercher maintenant. On citera, en premier lieu, l'indécision des frontières séparant les attributions du gouverneur de celles des autres autorités locales, en particulier des chefs d'administration. « Il donne des ordres généraux..., il exerce une haute surveillance... ». Telles sont les formules les plus communément employées en ce qui le concerne. Il ne peut être ici question, pour résoudre la difficulté, de recourir à la procédure prévue par l'article 159, § 11, qui désigne l'autorité chargée de résoudre « les questions douteuses que présente l'application des ordonnances et règlements », autorité qui n'est d'ailleurs pas le gouverneur. Par comparaison avec les attributions précises des chefs d'administration, cette indécision n'en apparaît que plus regrettable encore. Ainsi s'explique que Sully-Brunet ait dénoncé, en 1849, l'institution des chefs d'administration comme une source d'incertitude et d'embarras (1). C'est là, toutefois, une remarque beaucoup plus qu'une critique: en l'espèce, l'écueil signalé n'était pas évitable.

Mais il y a place également pour une seconde observation: n'était-il point à craindre, en effet, que cette fragmentation de l'autorité ne favorise chez les chefs d'administration un esprit d'indépendance qui n'est certes point dans l'intention des auteurs de l'ordonnance ? Sans doute, l'ordonnance prend la précaution très sage de déclarer que les chefs d'administration n'en sont pas moins les subordonnés du gouverneur, proclame leurs obligations à lui rendre des comptes périodiques et aussi

(1) Cité par M. Girault: *Principes de colonisation*, 1907, tome I, p. 430.

souvent qu'il l'exige, à l'informer sur-le-champ de tous les cas imprévus et des rapports concernant la réforme des abus ou les améliorations à introduire dans l'administration. Sans doute encore, les chefs d'administration sont soumis à son action disciplinaire (à la suspension près, qui exige l'approbation du conseil privé) et notés par ses soins; il n'en reste pas moins vrai que du fait de leur nomination par l'autorité métropolitaine, du droit de représentation qui leur appartient et des comptes rendus qu'ils peuvent faire au ministre à ce sujet, plus encore peut-être par suite de l'incompétence administrative du gouverneur; ils se trouvent avoir une situation extrêmement forte qui ne semble pas précisément faite pour développer chez eux l'esprit de souplesse et de transaction. Dans l'intérêt bien compris de l'administration, il est cependant indispensable que le gouverneur conserve la haute main pour les raisons qui suivent. D'abord, il convient de ne pas perdre de vue que les attributions secondaires abandonnées aux chefs d'administration concourent à une œuvre unitaire, dans laquelle ils n'assument qu'une responsabilité partielle. D'autre part, en certaines conjectures, certains de ces mêmes détails, de peu d'importance en eux-mêmes, peuvent avoir une influence très réelle sur la marche des affaires. La difficulté pourra se résoudre aisément si le gouverneur a su prendre l'ascendant en rapport avec ses hautes fonctions, ou si l'intérêt s'attachant à sa demande apparaît évident. Mais dans le cas inverse, que l'on doit prévoir, ou si la décision est déjà prise en dehors de lui, peut-on admettre que le gouverneur puisse passer outre et impo-

ser sa volonté? C'est discutable, à s'en tenir du moins à la lettre de l'article 55, qui interdit au gouverneur d'entreprendre sur les attributions des chefs d'administration et de les modifier. Dans les cas exceptionnels, le gouverneur pourra prendre sur lui de l'enfreindre. Mais il est clair que dans la pratique journalière il ne saurait recourir à cet expédient. Dans la limite de leurs attributions, rien n'oblige d'ailleurs les chefs d'administration à lui en référer avant d'agir. C'est donc là une gêne certaine pour un gouverneur qui, non content d'administrer au jour le jour et de haut, poursuivrait un plan d'action méthodique.

Il est vrai qu'à cette critique les auteurs de l'ordonnance auraient eu une réponse toute prête, à savoir que pareils desseins n'étaient pas exigés des gouverneurs. A l'égard de colonies parvenues pour ainsi dire à l'âge adulte, la métropole se préoccupait beaucoup moins d'innover et de perfectionner que de garantir et conserver.

Il serait injuste de ne pas remarquer, par contre, qu'en temps de crise, et lorsque l'état de siège est déclaré (1), le gouverneur est complètement libéré des entraves qui gênent normalement son action. L'on peut ajouter, toutefois, que la tutelle à laquelle il est habituellement assujetti ne constitue qu'une préparation médiocre aux initiatives et aux responsabilités qui sont subitement exigées de lui dans des circonstances, il est vrai, exceptionnelles.

---

(1) On se rappelle que, sauf à Bourbon, où le conseil de défense statue, il ne tient qu'au gouverneur lui-même de déclarer l'état de siège.

CHAPITRE XIII

Du départ des attributions de l'ordonnateur et du directeur général de l'intérieur

Dans le système de 1817, le directeur de l'intérieur était subordonné au commissaire ordonnateur. Lorsque les ordonnances organiques l'eurent élevé à la dignité de chef d'administration, indépendant de son ancien chef hiérarchique, la nécessité se fit sentir de préciser ses attributions et de les séparer nettement de celles de ce dernier. A quels principes allait-on faire appel dans ce but ?

Il semble, à première vue, qu'ils fussent tout indiqués. Ce n'était pas de 1825 que s'était fait sentir le besoin de distinguer entre dépenses locales et dépenses de souveraineté : ces termes étaient même d'usage courant ; et la distinction avait fini par descendre en quelque sorte du langage aux faits. En même temps que la suppression du chapitre XI, dit « service colonial », les ordonnances du 17 janvier 1825 avaient prescrit le rattachement aux budgets de la guerre ou de la marine des dépenses qui en étaient susceptibles et assigné aux colonies leurs recettes locales pour pourvoir aux dépenses intérieures. Cette réforme importante allait-elle produire ses effets logiques et s'étendre du domaine financier à l'administratif ? Sans doute, par la force des choses, certains services allaient

rester communs: si, au point de vue fiscal, la question devait se régler facilement par la ventilation des crédits et le jeu des subventions réciproques, il n'en était pas tout à fait de même au point de vue administratif. On pouvait alors admettre qu'à raison de sa situation antérieure et de la moindre complication de son service, l'ordonnateur gardât la haute main sur les services indivis: aller plus loin, c'était en quelque sorte prêter la main à une confusion d'autant plus regrettable que l'ordonnance du 17 août 1825 avait déjà reconnu aux colonies l'attribut vraiment caractéristique de la personnalité morale, à savoir un patrimoine.

Ce fut ce dernier parti qui prévalut cependant, soit que les auteurs de l'ordonnance n'en aient point pesé tous les inconvénients, soit plutôt que la notion de personnalité, en ce qui concerne les circonscriptions territoriales, fut encore trop neuve pour porter tous ses fruits logiques. Non seulement l'ordonnateur reste à la tête de l'imprimerie du gouvernement, dont l'importance ne justifiait évidemment pas un dédoublement, mais, déchargé des travaux des ponts et chaussées et des communes, il n'en conserve pas moins la charge des construction, réparation et entretien des bâtiments civils de la colonie, alors que les immeubles en question avaient été expressément abandonnés aux colonies par l'ordonnance précitée du 17 août. La même remarque s'applique à l'administration des noirs remis à la colonie en vertu de la même ordonnance.

Ces exemples si caractéristiques ne sont pas isolés. On en tirera d'autres de l'organisation financière en vigueur.

Le principe de l'unicité du Trésor s'imposait: le service en était remis à l'ordonnateur, rien de mieux, et ce dernier assumait tout naturellement, du même coup, la charge des surveillance, inspection et vérification du trésorier et de ses préposés. Mais on a vu que l'ordonnance allait beaucoup plus loin et confiait à l'ordonnateur la vérification ordinaire et extraordinaire des caisses de tous les comptables de la colonie. Ici la limite de raison se trouvait franchement dépassée au détriment du directeur de l'intérieur dans la mesure où ils étaient placés sous ses ordres. L'ordonnateur cessait du même coup d'être administrateur pour devenir contrôleur, et la meilleure preuve en est qu'on retrouve ce même rôle dans les attributions du contrôleur colonial. La même remarque s'impose en ce qui concerne la surveillance des versements des administrations financières, subordonnées, comme l'on sait, au directeur de l'intérieur. Cet empiètement regrettable ne pouvait engager que troubles fonctionnels et incertitudes dans l'appréciation des responsabilités encourues.

En ce qui concerne la comptabilité-matières, c'est une confusion identique qu'on observera. A l'ordonnateur, en effet, appartiennent exclusivement la comptabilité générale des magasins, la surveillance et la vérification de la comptabilité en matières et main-d'œuvre de tous les services, de l'Etat comme de la colonie, attributions impliquant, en pratique comme en théorie, un droit de contrôle étendu.

Mais ce n'est pas tout encore : à qui sont dévo-

lues ces fonctions capitales de la liquidation et de l'ordonnancement, deniers comme matières? A l'ordonnateur seul, comme il est seul à dresser les comptes généraux annuels et les inventaires. Ajoutons encore que c'est à lui qu'incombe le soin de fusionner les projets de budget partiels en projet de budget local, et l'on se rendra compte que dans la mesure où le gouverneur est amené à se désintéresser de l'administration, l'ordonnateur, par la haute main qu'il garde sur les finances et par leur moyen sur tous les services, par sa vocation permanente à remplacer le gouverneur en cas d'absence (1), par le contrôle constant qu'il est en mesure d'exercer sur ses collègues, n'est pas, au point de vue honorifique seulement, le premier des chefs d'administration. Que l'on imagine, en France, le ministre des finances, outre la préparation du budget et la présentation des comptes, assumant à titre exclusif l'ordonnancement des dépenses et la comptabilité générale, et l'on aura, toutes proportions gardées, une idée de l'importance de l'ordonnateur à la colonie.

---

(1) Sauf aux Antilles, où le gouverneur est remplacé par le commandant militaire, et à partir de 1836 à Bourbon.

CHAPITRE XIV

Du contrôle local

Dans le champ même où les autorités locales conservent leur liberté d'action, elles sont sous le coup d'un contrôle minutieux et constant. Pour employer une métaphore, elles sont prises dans une sorte de toile d'araignée aux fils innombrables, qui, bien que ténus et individuellement fragiles, n'en constituent pas moins un tissu solide. Il n'est pas inutile de rassembler ici, pour en apprécier l'ensemble, les principaux traits de cette curieuse organisation.

A défaut d'une presse libre et d'institutions représentatives, de multiples précautions sont prises et un double contrôle exercé : contrôle intérieur dans l'administration même, contrôle externe indépendant en principe de cette même administration.

A) Contrôle interne. — On n'en dira qu'un mot, parce qu'incidemment il a été suffisamment décrit. Rappelons cependant qu'en ce qui concerne les actes civils du gouverneur le contrôle est exercé tant par le conseil privé (toutes les fois qu'il est obligatoire au gouverneur de suivre son avis), que par les chefs d'administration, en vertu de leur pouvoir de représentation, pouvoir que l'ordonnance leur fait même un devoir d'exercer (1).

(1) En raison de la sanction qui s'attache à l'abstention des chefs d'administration, à savoir: la responsabilité de l'acte accompli par le gouverneur.

A l'égard du directeur de l'intérieur et du procureur général, comme de certains fonctionnaires placés sous les ordres du premier, l'ordonnateur est, on se le rappelle, investi de droits étendus qui confinent au contrôle quand ils ne se confondent pas avec lui.

B) *Contrôle externe.* — Quelque compréhensif qu'il soit, le contrôle de l'ordonnateur ne saurait être général. Il ne touche pas, en effet, aux actes administratifs dépourvus de toute répercussion financière. D'autre part, l'ordonnateur ne peut à la fois administrer et se contrôler lui-même. Il existait donc une lacune qui, dans les ordonnances organiques, se trouve comblée par le rôle dévolu aux conseillers coloniaux, au conseil général et au contrôleur. Le rôle des premiers est suffisamment connu pour qu'on éprouve le besoin d'y revenir. On dira simplement un mot à ce point de vue du conseil général et du contrôleur.

a) *Conseil général.* — Même réduit à donner des avis et émettre des vœux, le conseil général pourrait jouer un rôle singulièrement utile. Du moins eût-il fallu le doter des pouvoirs nécessaires pour se prononcer à bon escient ; en particulier, lui donner le droit de provoquer des explications ou communications de l'administration. Or, c'est en matière de comptes seulement que ce pouvoir lui est reconnu. En toute autre matière, le gouverneur peut se dérober. Même à l'égard de ses attributions financières, qui sont les plus étendues, le rôle du conseil général apparaît comme singulièrement restreint, en raison de la courte durée des sessions et de l'impossibilité d'étudier

les affaires au préalable. Ce vice fondamental était, par contre, atténué par les précautions prises pour que les vœux ou doléances du conseil général parvinssent jusqu'au ministre, c'est-à-dire par l'envoi des procès-verbaux des séances et l'institution du député colonial.

b) *Le contrôleur.* — D'une haute importance sont, par contre, les attributions dévolues au contrôleur. Mais une question de principe se pose, dès le début, à son sujet : le contrôleur contrôlera-t-il pour le gouverneur ou bien pour le ministre? Après une vive discussion au conseil d'amirauté, la première alternative fut écartée. Il était donc entendu que les pouvoirs du contrôleur s'étendraient à tous les actes administratifs accomplis dans la colonie, quelque haut placé qu'en fût l'auteur. Cette détermination se trahit dans la rédaction de l'ordonnance, dès le début, par la simple comparaison des articles 2 et 3 (1), d'où il résulte que le contrôleur est placé sur un plan différent de celui où se meuvent les chefs d'administration, hiérarchiquement subordonnés au gouverneur. Plus clairement encore, l'article 133 dispose que le contrôleur exerce ses fonctions dans une entière indépendance de toute autorité locale. Les instructions qui expliquent et commentent ces principes ne reculent pas devant les conséquences (2). Toutefois, le prestige du gouverneur ne doit pas recevoir d'atteintes inutiles.

---

(1) Art. 2. — Les chefs d'administration, savoir..., dirigent, sous les ordres du gouverneur, les différentes parties du service.

Art. 3. — Un contrôleur colonial veille à la régularité du service administratif et requiert à cet effet l'exécution des lois, ordonnances et règlements.

(2) V. M. Scheffer, loc. cit.

Le contrôleur ne doit pas le mettre en cause sans y être obligé, c'est-à-dire quand l'acte visé n'est pas dans les attributions propres du gouverneur et tant que les chefs d'administration n'ont pas écarté les réquisitions. En cas de réitération du refus, c'est au ministre saisi directement par le contrôleur qu'il appartiendra de trancher. Notons enfin qu'à l'égard des pouvoirs du conseil privé, le contrôle s'exerce au préalable, puisque le contrôleur y a voix représentative.

Tel qu'il est organisé par les ordonnances, le contrôle, confié à des hommes de caractère et d'expérience, est susceptible de produire d'excellents effets, surtout si l'on tient compte de l'exiguïté des territoires où il s'exerce et de la concentration des services. Le pouvoir central peut donc reposer confiant dans sa vigilance avec la quasi-certitude qu'erreur et arbitraire seront rares. L'institution encourt cependant un triple reproche:

1° Le premier et le moins grave consiste dans les notes demandées annuellement au gouverneur sur la conduite et la capacité du contrôleur, au même titre que sur celles des chefs d'administration. Il se comprend mieux que pour parer à une nécessité pressante, le contrôleur puisse être suspendu par le gouverneur en conseil privé: l'intervention de ce dernier lui donne des garanties sérieuses. Les prérogatives du gouverneur sont cependant de nature à obscurcir et fausser en certains cas la conception fondamentale des rapports et du rôle respectif des deux autorités: des hommes timorés ne seront-ils pas incités, en certains cas, à prendre des ménagements

inconciliables avec le bien du service? Il eût été, ce semble, préférable de ne point s'exposer à un pareil danger. D'un autre côté, l'administration centrale ne pouvait rester sans données sur les services du contrôleur. Dans le même ordre d'idées, on ne peut que regretter que les fonctions du contrôleur aient été en pratique (car l'ordonnance n'édicte aucune obligation à cet égard), confiées à des officiers de l'administration de la marine de grade inférieur à celui de l'ordonnateur. Les intérêts bien entendus de la carrière du contrôleur ne devaient-ils pas, parfois, faire entendre leur voix un peu haut ? Il faut bien répondre par l'affirmative, puisque cet inconvénient a motivé plus tard la suppression du contrôle permanent;

2° Le second grief est le suivant: on a vu que le contrôleur est, en principe, étranger à l'administration. D'après l'article 133, en effet, il ne peut diriger ni suspendre aucune opération. A ce principe, qui se passe de commentaires, l'ordonnance consacre elle-même des dérogations importantes. C'est ainsi que le contrôleur administre les cautionnements, assume le rôle d'agent judiciaire du Trésor et remplit les fonctions d'archiviste. Encore, sur ces différents points, la confusion est-elle au premier degré, si l'on peut s'exprimer ainsi. Il n'en va plus de même, par contre, dans le cas de la règle posée à l'article 135, § 2, qui autorise le contrôleur à donner des ordres directs aux inspecteurs des administrations financières, à charge seulement d'en aviser le directeur de l'intérieur, dont ils dépendent normalement. Ici, en

effet, le contrôleur n'accomplit pas seulement un acte de véritable administration intérieure, mais il empiète sur les attributions d'un autre administrateur;

3° Le troisième inconvénient, qui ne le cède pas en gravité au précédent et participe, au fond, de la même erreur de principe, résulte de l'application de l'article 102, disposant qu'en cas de vacance du poste d'ordonnateur, ce dernier est remplacé par le contrôleur. Le danger de cette mesure saute aux yeux : les vacances sont, en effet, fréquentes aux colonies, tant à raison des sévérités du climat tropical que des départs réglementaires à intervalles déterminés. Le contrôleur sera donc, en pratique, assez fréquemment obligé de faire de l'administration active. Il s'ensuit logiquement que non seulement dans cette période le contrôle disparaît, mais que parfois, dans la suite, l'autorité du contrôleur en restera affaiblie.

Telles sont les observations que suggère l'examen de l'organisation du contrôle local. Malgré certaines imperfections dont l'avenir fera d'ailleurs en grande partie justice, on voit qu'elle ne manque ni de force ni de souplesse. Mais cet exposé resterait incomplet si l'on ne disait un mot du contrôle exercé en dernier lieu par l'administration centrale, où viennent lentement mais sûrement aboutir les affaires de quelqu'importance. A une époque où la presse locale devait être tenue pour incapable de rendre des services à ce point de vue, il avait bien fallu pourvoir par des moyens réglementaires à la nécessité de renseigner le ministre. Il n'est pas sans intérêt de les rassembler ici : en dehors des rapports annuels adressés

tant par le gouverneur que par les chefs d'administration et le contrôleur, il doit parvenir au ministre: 1° les comptes rendus spéciaux du gouverneur relatifs aux plaintes et griefs des habitants (art. 43) ; 2° les rapports adressés directement tant par les chefs d'administration que par le contrôleur quand il n'est pas fait droit à leurs observations; 3° les procès-verbaux des séances du conseil général et du conseil privé, en double exemplaire, par des occasions différentes, aux soins de personnages différents. On rappellera que les procès-verbaux du conseil privé reproduisent les rapports d'inspection des conseillers coloniaux. Si l'on tient compte des tendances incoercibles d'une Administration, simple direction au ministère de la marine, imbue d'une triple tendance à l'assimilation, à la centralisation, à l'extension des règles en vigueur dans la marine militaire, on peut supputer quelle part d'initiative et de pouvoir effectif devait, dans la réalité et malgré l'éloignement, demeurer aux mains des fonctionnaires locaux.

CHAPITRE XV

De la fonction juridictionnelle du conseil privé

L'organisation du conseil privé en tant que tribunal administratif et ses attributions d'ordre juridictionnel, appellent quelques observations.

A) Critique de principe relative au fonctionnement du conseil privé en tant que tribunal administratif. — En conformité du préjugé tenace qui n'est point encore complètement dissipé de nos jours, sous la Restauration juger le contentieux administratif c'est encore administrer. Les conséquences de ce principe sont connues: l'administration devient à la fois juge et partie. L'on sait par le moyen de quels artifices, dans la métrople, ce vice exorbitant s'atténue jusqu'à disparaître: par la séparation de fait, à défaut de la séparation de principe, entre administrateurs et juges du contentieux administratif. Sans doute reste-t-il encore à faire dans cet ordre d'idées, mais les imperfections les plus criantes n'en sont pas moins disparues, cependant que la spécialisation du juge du contentieux administratif se trouve être un bienfait certain, quoiqu'imprévu.

Mais il en va tout autrement aux colonies: à notre époque, et sous la Restauration à plus forte raison encore. la faible importance relative de nos possessions ne justifiait pas l'institution d'administrateurs à peu près spé-

cialisés dans les fonctions juridictionnelles. Le faux principe éclate donc ici dans toute son absurdité originelle: ces mêmes administrateurs qui, naguère, ont pris la décision attaquée, quelquefois après une délibération en commun, vont reparaître, en juges cette fois, à la demande de la partie lésée, pour prononcer la condamnation de leur œuvre en bonne justice et s'il y a lieu

Sans doute, l'objection n'est point passée complètement inaperçue des auteurs de l'ordonnance. Ainsi s'explique qu'ils aient appelé deux membres de l'ordre judiciaire à siéger au conseil. La garantie ne serait pas dépourvue de valeur, si ces magistrats étaient désignés autrement que par voie de cooptation. Encore faudrait-il noter que sur les huit voix du conseil, quatre appartiennent encore à l'administration active, dont celle prépondérante en cas de partage, et que sur les quatre autres, deux, celles des conseillers coloniaux, ne sont pas indépendantes, en fait, de l'administration (1). C'est ici le lieu de rappeler également que les membres de l'ordre judiciaire aux colonies ne jouissent pas du privilège de l'inamovibilité. Quelle impartialité est-il raisonnable d'attendre d'un pareil tribunal? A la réflexion, d'ailleurs, le mal apparaît encore plus grave. On n'entreprendra pas ici de décrire le rôle essentiel de la justice dans toute société. Le besoin qui en est universellement ressenti est non moins vif quand le grief émane d'une administration que lorsqu'un particulier en est l'auteur. En raison de sa

(1) Les conseillers coloniaux touchaient un traitement. V. M. Scheffer, loc. cit.

situation éminente et de la correction qu'elle doit s'imposer, l'administration est, plus strictement que toute autre personne, assujettie à ne pas dépasser les limites de son droit et, en cas d'erreur, à offrir réparation. Mais ce n'est pas tout encore, que d'envisager la question au point de vue strictement objectif. Il faut savoir tenir compte de l'opinion commune. Or, de quelle estime pourront bien jouir les arrêts de la juridiction qui nous occupe? Dans la plupart des cas, le plaideur débouté se tiendra pour victime d'un déni de justice et ne sera pas sans trouver des oreilles complaisantes pour l'écouter. S'il triomphe, au contraire, l'effet immanquable de ce succès ne sera-t-il pas de donner un relief éclatant aux torts de l'administration et de la faire apparaître comme plus légère ou plus coupable. Dans les deux cas, le prestige de cette dernière ne sortira pas indemne du débat. Il en est des tribunaux comme de la femme de César: ils ne doivent point être soupçonnés (1).

Mais si la solution de l'ordonnance est franchement condamnable, on n'ira pas jusqu'à prétendre que le problème fut aisé à résoudre. Deux partis étaient seuls à considérer: ou bien renoncer délibérément à l'application du dogme de la séparation des pouvoirs dans cette conséquence d'ailleurs fausse que juger le contentieux administratif, c'est encore administrer, et confier le jugement

(1) Sans doute pourrait-on objecter que le conseil privé n'est pas juge en dernier ressort et que la partie déboutée peut se pourvoir en conseil d'Etat. Mais, d'une part, le pourvoi n'entraîne pas suspension ; d'autre part, la distance de France, les lenteurs et le coût de la procédure sont ici d'accord pour rendre cette garantie à peu près illusoire.

de ce contentieux aux tribunaux de droit commun. C'était, en l'espèce, la solution la plus économique et la plus satisfaisante. En second lieu, on pouvait encore instituer, coûte que coûte, un tribunal administratif spécial dont les membres eussent été indépendants de l'autorité locale. En tout état de cause, d'ailleurs, l'organisation d'une juridiction d'appel eût présenté de graves difficultés pratiques, si l'on ne s'était décidé à passer outre aux inconvénients provenant du défaut d'uniformité de la jurisprudence d'une colonie à l'autre (1).

B) Critiques de détail. — A côté de cette critique de principe, certaines critiques de détail trouveront ici leur place. Elles ont trait à la compétence du conseil.

a) On a vu plus haut que, sauf recours en cassation, le juge de deuxième instance en matière de contravention aux lois, ordonnances, règlements concernant la traite des noirs et le commerce étranger, les douanes et la ferme des guildives, en ce dernier cas seulement s'il y a fraude, est le conseil privé, qui se constitue pour la circonstance en commission d'appel (art. 162). Tout ce contentieux était normalement de la compétence de la cour d'appel. L'on ne peut guère trouver d'autre raison d'être

(1) Entre ces deux extrêmes, il est encore possible d'imaginer un système intermédiaire, vers lequel on semble s'orienter de nos jours: la juridiction administrative se compose pour partie de magistrats, pour partie d'administrateurs en activité dans la colonie. Mais il va sans dire que la présence de ces derniers, siégeant sans garantie spéciale, ne semble pas faite pour écarter les suspicions éventuelles. Il est bien vrai qu'aux colonies, les membres de l'ordre judiciaire ne jouissent pas de garanties aussi étendues que dans la métropole, mais il est dans la nature des choses que leur situation, à ce point de vue, soit supérieure à celle d'administrateurs hiérarchisés et d'ailleurs non spécialisés dans leurs fonctions juridictionnelles.

à cette véritable anomalie que dans la crainte de trouver les tribunaux de droit commun insuffisamment fermes dans la répression et le désir de laisser à l'administration la haute main sur la jurisprudence. Il convient de remarquer, d'ailleurs, que sur le terrain des seuls principes, le contentieux précédent est d'essence administrative plutôt que judiciaire.

b) Il a été signalé également que le contentieux des élections au conseil général et celui des contributions directes étaient dans les attributions du conseil privé, mais ne jugeant pas administrativement. En ce qui regarde ces deux objets, les apparences ne sont même pas sauvegardées, et c'est l'administration qui tranche elle-même, à titre exclusif.

c) Ce n'est point sans un certain étonnement, par contre, que dans les attributions du conseil jugeant administrativement, on relève la confection des règlements d'eau. Ce n'est là, en effet, à aucun degré, une affaire contentieuse par elle-même; elle ne peut même pas le devenir, puisque le contentieux susceptible d'en naître est expressément réservé aux tribunaux de droit commun (art. 160, § 6). Cette dérogation s'explique par la raison suivante: en raison de l'importance exceptionnelle des règlements d'eau à la colonie, on a considéré comme insuffisante, *a priori,* les enquêtes administratives préalables et admis les intéressés à intervenir directement.

d) On notera, en dernier lieu, que rien dans le texte de l'ordonnance n'autorise une prétendue distinction

entre le contentieux administratif local et le contentieux administratif de l'Etat à la colonie. L'avis contraire, qui a cependant prévalu plus tard, ne peut donc invoquer la lettre en sa faveur. A notre avis, il peut encore moins invoquer son esprit, car, à l'époque où nous sommes placés, la personnalité de la colonie était encore, sinon latente, du moins insuffisamment dégagée dans les faits, pour qu'une pareille idée ait pu se présenter à l'esprit des auteurs de l'ordonnance.

---

(1) Se fût-elle présentée que rien ne dit qu'elle eût été accueillie. C'est en effet une conception assez singulière et pratiquement insoutenable que celle qui oblige des plaideurs à faire des milliers de lieues pour trouver un juge.

CHAPITRE XVI

Conclusion

Par les développements qui précédent et qui, pour donner une idée complète de l'effort de la Restauration en matière coloniale, devraient s'étendre encore à l'organisation judiciaire, on voit que les colonies n'ont pas été oubliées dans l'œuvre de réorganisation et de réparation à laquelle le régime a dû justement son nom. On ne devra pas, toutefois, passer complètement sous silence que ce fut au prix d'une violation formelle de la charte que les ordonnances organiques ont pu être rendues sans l'intervention des Chambres. L'article disposant: « Les colonies seront régies par des lois et règlements particuliers », signifiait évidemment que lois et règlements interviendraient en matière coloniale, suivant la distinction en vigueur dans la métropole. Cette illégalité, qui est hors de doute (1), eût été susceptible de conséquences intéressantes de nos jours, si de suppression en suppression les dispositions les plus exorbitantes à l'égard des particuliers n'avaient complètement disparu (2). En dehors de la constatation de ce vice, qui, tout fonda-

(1) Rappelons que l'ordonnance donne au gouverneur des pouvoirs d'ordre législatif.

(2) Il n'en reste plus guère debout que la partie relative à l'organisation administrative qui ne semble pas susceptible, en pratique, de soulever de recours contentieux utiles.

mental qu'il fut, n'a soulevé dans la pratique aucune difficulté réelle, on s'attachera ici à formuler une appréciation d'ensemble sur la réforme effectuée. Le ministre de la marine de l'époque, le comte de Chabrol, écrivait que les ordonnances organiques avaient eu pour objet : « sans rien enlever à la force réelle du pouvoir appelé à régir, défendre, protéger les colonies, de lui tracer de justes limites, de régulariser son action, de lui donner les moyens de s'éclairer et de garantir à la fois les administrés et lui-même contre les inconvénients de l'erreur et le danger de l'arbitraire ». Faut-il donc souscrire entièrement à cette flatteuse appréciation ? Nous ne le pensons pas : le morcellement de l'autorité et l'exagération du contrôle sont des vices certains du système. Sauf dans les circonstances critiques, où il saura se réveiller de sa torpeur, si toutefois l'horreur des responsabilités, soigneusement cultivée en lui, ne l'emporte pas sur les nécessités de l'heure, c'est un véritable gouverneur fainéant que, bien qu'ils s'en défendent, les auteurs de l'ordonnance ont placé à la tête de la colonie. Le système tout entier apparaît en somme comme une réaction excessive contre les défectuosités de l'organisation en vigueur au siècle précédent. Cela dit, il faut bien reconnaître à la décharge de ses auteurs que dans le cadre des vieilles colonies qu'il est fait pour régir, les défauts du système sont loin d'être aussi graves qu'ils l'eussent été dans les colonies nouvelles, où le rôle du gouverneur est tout d'activité. Ainsi s'explique qu'il ait pu non seulement garder si longtemps sa physionomie propre, mais encore servir de modèle lors de l'organisation d'établissements

nouveaux, sous réserve il est vrai d'atténuations sensibles des inconvénients signalés plus haut. Tout en exagérant les moyens mis en œuvre, les auteurs de l'ordonnance ont eu le grand mérite, qu'il faut bien reconnaître, d'asseoir définitivement aux colonies l'administration régulière après laquelle elles avaient si longtemps soupiré en vain.

LIVRE II

L'œuvre de la Monarchie de Juillet

PREMIÈRE PARTIE

L'ACTION

L'ébranlement causé par la chute retentissante de la Restauration ne devait pas laisser indemne notre domaine d'outre-mer. Chose curieuse! A certains égards même, les effets s'en firent sentir avec plus de promptitude et plus de force aux colonies que dans la métropole. Alors, en effet, que cette dernière dut attendre jusqu'en 1838 le couronnement des réformes annoncées en matière de décentralisation départementale et communale, dès 1833 au contraire nos colonies principales furent dotées du régime de liberté le plus étendu qu'elles aient jamais connu depuis la Révolution. Dans un pays imbu, comme le nôtre, de l'esprit de centralisation à outrance, cet exemple est assez rare et assez significatif pour mériter une étude approfondie. On aura ensuite à rechercher sous l'influence de quelles causes ce monument de décentralisation si hardi et si imposant, battu en brèche par les pouvoirs publics eux-mêmes, reçut en 1841 une première atteinte, simple prélude à l'abolition pure et simple. Ce

n'était point d'ailleurs au gouvernement de Juillet qui devait porter devant l'Histoire la responsabilité du dernier coup. Par une fortune singulière, il était réservé à la deuxième République de couronner sur ce point l'œuvre de la monarchie.

CHAPITRE PREMIER

Principes directeurs de la charte coloniale

Dans son article 64, la charte du 14 août 1830 consacrait la disposition suivante: « Les colonies sont régies par des lois particulières ». Cette formule sera discutée plus loin. Il suffit pour le moment d'exposer le sens que les réformateurs attachaient à cet article. Voici quelles furent à ce propos les déclarations d'un des rédacteurs de la charte, M. Dupin : « Les ministres avaient toujours interprété l'article 73 (1) en ce que les colonies étaient soumises, non à l'action régulière de la législation, mais à l'action instable des règlements les plus bizarres. Nous

---

règlements particuliers. »

(1) De l'ancienne charte : « Les colonies seront régies par des lois et des

sommes rentrés dans la légalité en disant que les colonies seront régies par des lois particulières. Ce dernier mot dit assez que ces lois doivent être spéciales, appropriées à l'état des colonies et soumises à un régime progressif d'amélioration : cela suffisait pour rassurer tous les habitants des colonies et pour les attacher de plus en plus à la métropole ; leurs besoins, leurs griefs, ne seront plus soustraits à l'impartiale investigation du législateur ».

Il résulte donc nettement de cette déclaration que la nouvelle rédaction, tout en laissant intact le principe de la spécialité, entendait soustraire les colonies à l'action des ordonnances en matière législative. On aura à examiner plus loin si la nouvelle formule était bien heureuse ; mais quoi qu'il en soit du résultat de cet examen, une chose était certaine parce que l'accord s'était fait sur elle : le pouvoir royal se voyait interdire désormais de légiférer par voie d'ordonnances aux colonies comme en France. Par comparaison avec le texte de l'ancien article 73, il devenait même douteux qu'il put exercer provisoirement son pouvoir réglementaire. Le législateur devait donc être appelé à intervenir dans un délai très rapproché pour mettre fin à une situation embarrassante. Mais la satisfaction donnée à cette disposition impérative n'impliquait d'ailleurs rien de précis sur le sens de la réforme à intervenir. Il était en effet possible qu'en pratique rien ne fut changé si le législateur, après en avoir délibéré, s'était complu à sanctionner l'état de chose antérieur, et on verra que ce fut justement la solution qui intervint pour certaines de nos colonies, secondaires il est vrai. C'est ici le lieu de montrer l'influence des idées libérales

qui depuis longtemps contenues se firent jour dans une sorte d'explosion à l'aurore du nouveau règne. En même temps que dans la métropole même on se préparait à faire de la décentralisation territoriale, on crut possible d'accorder bien davantage aux colonies. Le caractère essentiel de la nouvelle loi coloniale fut donc de doter nos établissements d'outre-mer, partiellement au moins, des bienfaits de l'autonomie. Suivant les expressions mêmes de M. Gautier, rapporteur de la future loi du 24 avril 1833 à la chambre des pairs, la législation avait, en effet, pour but de substituer au régime des ordonnances un régime législatif qui admît la propriété et l'industrie à prendre part au moyen de la représentation, à la discussion et à la délibération des questions qui touchent à leur intérêt. Ainsi se trouve précisé le caractère de la réforme. Le terme d'autonomie est en effet susceptible de degrés étendus, tout en étant condamné à rester inexact, du moins en notre matière: au cas contraire ce serait en effet l'indépendance et la dénomination de colonie n'aurait plus rien à faire. Le législateur de 1833 ne recula pas devant cette initiative hardie et qui ne fut pas imitée depuis, de concéder aux colonies une large autonomie. Parmi les moyens envisagés pour atteindre ce but, celui qui fut finalement adopté consistait, suivant M. Gautier, à faire un départ des questions de législation intéressant les établissements et à attribuer à la législation métropolitaine celles qui auraient un caractère de généralité ou une importance qui ne permettrait pas d'en déléguer la solution à une législation coloniale et de laisser à cette dernière celles qui toucheraient le plus près

à la spécialisation des besoins et à la décision desquelles la connaissance des faits particuliers était nécessaire.

A l'exemple de la métropole, la colonie serait donc pourvue d'une législature permettant à l'oligarchie des grands propriétaires (1) de faire connaître ses besoins et dans une certaine mesure d'y satisfaire directement. A l'ancien conseil général effacé et dont le rôle était presque platonique allait se trouver substituée une assemblée investie de pouvoirs considérables, qui reçut le nom nouveau de conseil colonial pour mieux marquer la différence essentielle qui la séparait de sa devancière. En matière législative, ses attributions comporteront la satisfaction des besoins locaux, à l'égard desquels, en raison de son ignorance des contingences et en l'absence d'intérêt direct en jeu, le législateur métropolitain se reconnaît à l'avance incompétent.

Mais entre ces deux pouvoirs qui dans le principe embrassent tout le champ d'action législative, il y a provisoirement place pour un troisième, à savoir l'ancien usurpateur, l'exécutif, auquel en dehors de sa participation obligée aux deux précédents, on abandonnera celles des attributions législatives qui par leur importance minime au regard de l'intérêt général ne sauraient être dévolues au Parlement et qu'il serait momentanément imprudent de remettre au conseil colonial par crainte des

(1) Les conditions exigées pour l'éligibilité et l'électorat étaient censitaires ; mais en pratique, électeurs et éligibles, pour l'immense majorité, étaient des propriétaires, des habitants pour employer la dénomination consacrée à l'époque.

erreurs où pourraient l'entraîner l'inexpérience et les préjugés de ses membres.

Au regard du pouvoir exécutif envisagé dans son domaine propre du gouvernement et de l'administration, la loi du 24 avril 1833 ne consacrait en principe aucune innovation. C'est dire du même coup que le système des ordonnances allait rester presqu'entièrement intact, puisque son objet principal portait sur l'organisation administrative. Il suffirait de le compléter où besoin serait, notamment dans ses rapports avec la nouvelle législature. Deux exceptions sont cependant à noter. En premier lieu, le conseil colonial recevait de la nouvelle loi des attributions étendues en matière budgétaire, dont l'exécutif était dessaisi du même coup ; il est vrai qu'en raison de leur importance même, le règlement du budget est partout détaché du domaine administratif pour être incorporé au législatif. En second lieu, et bien que le principe n'en figurât nulle part dans la loi, le pouvoir royal mit à profit les circonstances pour apporter aux ordonnances organiques certaines améliorations: la principale a trait à l'abolition de la tutelle exercée par le gouverneur sur le conseil privé. Tel fut le double objet des ordonnances du 22 août 1833

Autonomie budgétaire et partiellement législative, tel est donc l'objectif visé par la charte coloniale. Suivant le plan adopté dans le livre premier de cette étude, on exposera cette dernière dans ses traits essentiels, pour passer ensuite à son appréciation et à sa critique.

CHAPITRE II

Economie de la charte coloniale

On précisera tout d'abord que la loi du 24 avril 1833, dite charte coloniale, ne vise que l'île Bourbon, la Martinique, la Guadeloupe et la Guyane, c'est-à-dire justement les quatre colonies les plus importantes dont l'organisation administrative avait été réglée par le régime précédent. Les autres, c'est-à-dire les établissements français des Indes orientales, comme aussi l'établissement de pêche de Saint-Pierre-et-Miquelon, sont exclues du bénéfice de la loi nouvelle. A leur égard, il continue à être statué par voie d'ordonnance (art. 25).

La cheville ouvrière de la charte coloniale consiste, on le sait déjà, dans l'institution d'un conseil colonial investi de pouvoirs étendus. On s'attachera ci-dessous à décrire son mode de formation pour passer ensuite à l'exposé de ses attributions et dire enfin un mot des pouvoirs dont le gouverneur est expressément investi par la charte.

A) Composition du conseil colonial. — A raison de 30 aux Antilles et à Bourbon, de 16 à la Guyane, ses membres sont élus par des collèges comprenant tous les Français âgés de plus de 25 ans, nés dans la colonie ou domiciliés depuis deux ans au moins et justifiant de condi-

tions de cens élevées. Le territoire de la colonie est divisé en circonscriptions ayant chacune un nombre déterminé de sièges à pourvoir. Les conditions requises pour l'éligibilité sont plus sévères que pour l'électorat : les candidats doivent justifier, en dehors des conditions de résidence, d'un minimum de 30 ans d'âge et du paiement d'un cens double. Les fonctions de conseiller sont gratuites

Le conseil se réunit une fois par an seulement en session ordinaire sur la convocation du gouverneur : aucune durée n'est assignée à la session. La clôture est faite par le gouverneur, qui peut dissoudre le conseil. Mais dans ce dernier cas, le nouveau conseil doit être élu et convoqué dans le délai fixé par la loi (art. 12).

Le conseil élit son bureau. Les séances ne sont pas publiques, mais un compte rendu des séances est publié en extrait après chaque session. Les votes sont pris à la majorité des suffrages et il existe un quorum. Des délégués, à raison de deux aux Antilles et à la Réunion, d'un à la Guyane, sont envoyés par le conseil près du gouvernement royal. Ils ont pour mission d'éclairer ce dernier et de suivre auprès de lui l'effet des délibérations et des vœux du conseil (art. 19).

B) *Attributions du conseil.* — Le conseil colonial est le législateur colonial de droit commun. Les attributions réservées tant aux chambres qu'au pouvoir royal (1) en

(1) A titre provisoire en ce qui concerne ce dernier. Cette restriction, qui n'est point inscrite dans la loi, résulte des débats. (V. Archives parlementaires.)

la matière sont d'exception (art. 4). Il conviendra donc d'exposer ces dernières dans leur détail.

a) Sont faites par le pouvoir législatif du royaume (art. 2), les lois: 1° relatives à l'exercice des droits politiques; 2° civiles et criminelles concernant les personnes libres, et pénales fixant pour les personnes non-libres les crimes auxquels la peine de mort est applicable; 3° concernant les pouvoirs spéciaux des gouverneurs en ce qui est relatif aux mesures de haute police et de sûreté générale; 4° relatives à l'organisation judiciaire; 5° sur le commerce, le régime des douanes, la répression de la traite et celles ayant pour but de régler les relations entre la métropole et les colonies.

b) Sont provisoirement réglés par le pouvoir royal, sous réserve de consultation préalable des conseils coloniaux ou de leurs délégués (art. 3): 1° l'organisation administrative, régime municipal excepté; 2° la police de la presse; 3° l'instruction publique; 4° l'organisation et le service des milices; 5° les conditions et formes des affranchissements, ainsi que des recensements; 6° les améliorations compatibles avec les droits acquis qu'il serait possible d'introduire dans la condition des personnes non libres; 7° les dispositions pénales applicables aux personnes non-libres pour les délits n'entraînant pas la peine capitale; 8° l'acceptation des dons et legs aux établissements publics.

En toute autre matière, c'est donc le conseil colonial qui est investi du pouvoir législatif sous une double réserve: 1° l'initiative des propositions appartient exclu-

sivement au gouverneur (1). Cette rigueur est toutefois tempérée par le droit d'amendement qui appartient au conseil en vertu de l'article 9; 2° les projets adoptés par le conseil ne peuvent entrer en vigueur qu'à la condition d'être « consentis » par le gouverneur et approuvés par le roi (art. 8). Ils prennent alors le nom de décrets coloniaux. Le gouverneur a toutefois la faculté de les rendre provisoirement exécutoires.

Outre les attributions législatives qui précèdent, le conseil en possède d'autres d'ordre administratif.

D'après l'article 5, il est appelé à voter, sur la présentation du gouverneur, le budget intérieur de la colonie, à l'exception du traitement du gouverneur, du personnel de la justice et des douanes. Ce sont là des dépenses obligatoires ne pouvant donner lieu de la part du conseil qu'à des observations (art. 5). Le même article ajoute que le conseil détermine dans les mêmes formes l'assiette et la répartition des contributions directes. Sauf peut-être la seconde, dont le caractère est discutable, ces dernières attributions sont d'ordre franchement législatif. Il semble qu'il n'était point, à ce titre, indispensable d'en faire mention expresse, puisque le conseil est le législateur de droit commun. A ce sujet se pose d'ailleurs une question délicate dont la réponse ne ressort pas nettement du texte même de la loi. Faut-il admettre que budget et décrets

---

(1) C'est ce qui résulte de l'art. 9 de la loi, ainsi conçu : « Seront réglées par des décrets rendus par le conseil colonial, *sur la proposition du gouverneur*, les matières qui, par les dispositions des deux articles précédents, ne sont pas réservées aux lois de l'Etat et aux ordonnances royales. »

relatifs aux contributions directes soient au même titre que les décrets ordinaires assujettis à la double formalité du « consentement » du gouverneur et de l'approbation royale? C'est par l'affirmative qu'il faut répondre (1).

En dernier lieu, le conseil colonial est appelé à donner son avis sur toutes les dépenses des services militaires à la charge de l'Etat (art. 7) et peut faire connaître ses vœux sur les objets intéressant la colonie par une adresse au roi ou un mémoire au gouverneur, suivant le cas.

C) Pouvoirs réglementaires du gouverneur. — L'article 11 de la loi définit ainsi qu'il suit les pouvoirs réglementaires du gouverneur : « Le gouverneur rend des arrêtés et des décisions pour régler les matières d'administration et de police, et pour l'exécution des lois, ordonnances et décrets publiés dans la colonie.

---

(1) L'art. 21 de l'ordonnance de Bourbon, modifié par le décret du 22 août 1833, dispose en effet : « Le gouverneur pourvoit à l'exécution du budget et du service intérieur voté par le conseil colonial et sanctionné par nous. » Sur le second point, voir : Delabarre de Nanteuil, *Législation de l'île Bourbon*, première édition (1844), p. 428, § 37.

CHAPITRE III

Ordonnances d'application

Tout importante qu'elle fût par ailleurs, la loi du 24 avril 1833, sauf en ce qui concerne la transformation du conseil général en conseil colonial, ne touchait pas à la structure intime des ordonnances organiques qui avaient pour objet l'organisation administrative de nos établissements. On a vu plus haut que provisoirement au moins cette matière était restée dévolue au pouvoir royal (art. 3). Il n'était donc pas nécessaire de refondre complètement les ordonnances, mais seulement de les mettre à jour en quelque sorte. Ce fut l'œuvre des ordonnances du 22 août 1833. Toutefois le pouvoir royal mit à profit l'occasion pour apporter au système des ordonnances, en vertu de la délégation désormais incontestable qu'il tenait de l'article précité de la loi du 24 avril, certaines améliorations qui ne sont pas toutes de détail. On les examinera dans le paragraphe 2, en même temps que quelques autres résultant d'actes séparés.

I. — Mise au point des ordonnances organiques (1)

1° En ce qui concerne les milices (art. 9), le gouverneur se voit retirer tout ce qui est relatif à leur levée, à leur organisation et à leur discipline, tout en conservant le commandement. Il faut voir dans ce retrait une mesure

(1) Les articles cités se réfèrent à l'ordonnance de Bourbon (21 août 1825).

de pure concentration prise en vertu de l'article 3 de la loi du 24 avril 1833 qui investit le pouvoir royal, provisoirement au moins;

2° Par application de l'article 8 de la même loi, le gouverneur est autorisé en cas d'urgence à pourvoir à l'exécution provisoire du budget voté par le conseil (art. 21);

3° L'article 64 concernant les pouvoirs réglementaires du gouverneur est abrogé ; mais il n'en faudrait pas conclure que les pouvoirs de l'espèce fussent eux-mêmes supprimés. Il était dans la nature des choses que le gouverneur les conservât. Seulement, la source de ce pouvoir est désormais transférée de l'art. 64 de l'ordonnance à l'article 11 de la loi du 24 avril 1833;

4° Par contre, le gouverneur n'est plus invité à préparer les projets d'ordonnance royale et par voie de conséquence ne peut plus les rendre provisoirement exécutoires. C'est la suppression pure et simple de ses attributions d'ordre essentiellement législatif;

5° Le titre VI de l'ordonnance relatif au conseil général est purement et simplement abrogé;

6° La dénomination de conseiller colonial est remplacée par celle de conseiller privé, afin d'éviter une confusion.

II. — Innovations sans lien direct avec la loi du 24 avril 1833

Rentrent dans cette catégorie les modifications les plus intéressantes. On les passera en revue ci-dessous dans

l'ordre où elles se présentent dans l'ordonnance modifiée :

1° En cas d'urgence ou s'il s'agit de travaux de routes le gouverneur est autorisé à ordonner l'exécution immédiate des travaux soumis en règle générale à la formalité de l'approbation ministérielle (art. 20). C'est une mesure de déconcentration ;

2° Le gouverneur soumet au conseil colonial les comptes annuels des recettes et dépenses du service intérieur (budget local). C'est une conséquence logique, mais non point nécessaire, du droit budgétaire reconnu au conseil. De même le gouverneur communique au conseil les comptes du budget à la charge de la métropole et les comptes d'application en matières et main-d'œuvre concernant le service intérieur (art. 24) ;

3° D'après la nouvelle rédaction de l'article 25, le gouverneur continue à convoquer les conseils municipaux, à fixer la durée de leurs sessions et à déterminer l'objet de leurs délibérations, mais à la différence de l'ancienne rédaction, il n'approuve plus les budgets communaux, qui sont désormais votés par le conseil colonial sous réserve de la sanction royale. C'est encore au conseil colonial et non au ministre que sont soumis les comptes annuels des recettes et dépenses municipales ;

4° En vertu du nouvel article 33, c'est au conseil colonial et non au ministre que le gouverneur soumet les projets d'acquisition, échange, aliénation d'immeubles au compte du domaine colonial, et de même après avis des conseils municipaux les opérations de même nature inté-

ressant les communes. Mêmes dispositions en ce qui concerne les concessions de terrains qui ne sont pas nécessaires au service;

5° La limite au-dessus de laquelle l'acceptation des legs pieux est réservée au ministre, est élevée de 1.000 à 3.000 francs (art. 37). C'est l'application de l'ordonnance du 25 juin 1833 prise elle-même en vertu de l'article 3-8° de la loi du 24 avril;

6° Quand le gouverneur prend l'avis du conseil privé sur l'exercice de ses pouvoirs extraordinaires, ce dernier ne s'adjoint plus deux membres de la cour royale ;

7° Le gouverneur n'est plus obligatoirement tenu à consulter le conseil privé sur les matières désignées à l'article 156 (1). Cette obligation est toutefois maintenue en ce qui concerne la révocation des concessions et leur retour au domaine, et les dispenses de mariage. De même le gouverneur n'est plus astreint à consulter le conseil privé sur le compte de l'administration des différentes parties de la colonie qui doivent être présentées au conseil colonial par les chefs d'administration, ainsi que sur les autres matières visées à l'article 156, § 2 : propositions et observations présentées par le conseil colonial, emploi des bâtiments flottants au service de la colonie, mode le plus avantageux de pourvoir aux approvisionnements des divers services. Par contre il n'est apporté aucune déro-

(1) Celles marquées d'une astérisque dans l'exposé de ses attributions.

gation aux articles 158 et 159 en vertu desquels le conseil « vérifie et arrête... » ou « statue » (1) ;

8° En dernier lieu, sur les attributions mentionnées à l'article 157 et où l'avis du conseil privé liait antérieurement le gouverneur, ce dernier recouvre sa liberté, à charge seulement de consulter préalablement le conseil. A cette liste, il faut d'ailleurs ajouter l'exécution de travaux en dehors de l'approbation ministérielle, dans les cas où elle est autorisée (art. 20, nouveau).

III. — Modifications résultant d'ordonnances spéciales

La compression des dépenses publiques fut, on le sait, l'une des premières préoccupations de la monarchie de Juillet. Cette tendance devait se faire sentir dans le domaine de l'administration coloniale avec une facilité d'autant plus grande que les hauts fonctionnaires coloniaux jouissaient de traitements véritablement excessifs. C'est ainsi que l'année même de l'établissement du nouveau régime, une ordonnance du 1er décembre réduisit dans une proportion sensible le traitement des gouverneurs. L'année suivante, cette ordonnance fut d'ailleurs suivie d'une seconde réduisant également leurs frais d'établissement. Des mesures analogues furent prises à l'égard des principaux fonctionnaires.

---

(1) Cette disposition des ordonnances du 22 août 1833 n'est que la confirmation pure et simple de l'ordonnance du 31 août 1830 (Antilles), étendue à la Guyane (ordonnance du 13 octobre 1831) et à Bourbon (ordonnance du 8 mai 1832), qui, en prévision de troubles, avait provisoirement renforcé les pouvoirs du gouverneur dans les conditions susdites.

Mais dès cette même époque le gouvernement ne craignit pas d'aller plus loin encore dans la même voie en s'attaquant à l'organisation administrative elle-même. Jugeant en effet insuffisamment justifiée par l'importance de la colonie l'institution d'un directeur de l'intérieur à la Guyane, il la supprima purement et simplement sans souci d'altérer la belle symétrie des ordonnances organiques. Les attributions du directeur de l'intérieur passèrent à l'ordonnateur (1). C'était en ce qui concerne la Guyane et sur ce point particulier le retour à l'état de choses qui avait précédé l'ordonnance du 27 août 1828.

---

(1) Ordonnance du 24 septembre 1831. *Bulletin des lois,* 1833, p. 359.

CHAPITRE IV

Décentralisation et autonomie. — Etude théorique

En réaction sur la centralisation excessive de l'an VIII, la loi du 24 avril 1833 constitue le premier essai de décentralisation qui ait abouti en France depuis la Révolution. De ce point de vue, elle présente donc un intérêt spécial. Sans doute il serait outré de soutenir qu'elle a servi de modèle à la loi du 10 mai 1838, premier germe de l'organisation départementale actuelle; mais elle n'en constitue pas moins un précédent dont l'étude est loin d'être négligeable. Toutefois, avant d'entamer l'examen critique de cette loi, il ne sera pas inutile de dégager les principes rationnels en matière de décentralisation et d'autonomie, afin d'étudier ensuite en connaissance de cause dans quelle mesure le législateur de 1833 s'est laissé guider par ces vues théoriques. A cet effet, on étudiera successivement dans les deux paragraphes qui vont suivre: 1° la position théorique du problème; 2° les difficultés spéciales qu'il soulève; et 3° en dernier lieu les particularités rencontrées quand on envisage plus directement l'application aux colonies.

§ 1. — Position théorique du problème de la décentralisation et de l'autonomie

Le besoin d'autonomie, au sens le plus large de ce mot, procède de l'hétérogénéité sociale: la dispersion territo-

riale l'accentue sans en être la condition nécessaire. L'inégalité des réactions que l'homme reçoit de son milieu physique ou social ou qui procèdent même de sa propre nature différencie les besoins et par suite les aspirations. L'impuissance d'un régime centralisé à l'extrême à donner satisfaction à des besoins trop divers éclate aux yeux les moins avertis et cette considération ne cesserait pas d'être juste, quand même le pouvoir central serait imbu de libéralisme et non de la manie d'uniformisation. Aussi la centralisation plus ou moins parfaite des grands Etats modernes ne doit-elle pas faire illusion : quantitativement, sinon qualitativement, la satisfaction des besoins collectifs s'obtient beaucoup plus souvent encore par le régime de l'autonomie que par celui de la centralisation. L'exception offerte un temps par la France sous le régime de l'an VIII et qu'elle continua, quoique dans une moindre mesure, à offrir encore de nos jours ne saurait faire illusion à cet égard, car il est unique au monde.

Artificielle ou spontanée, l'autonomie a pour but essentiel de donner une solution au problème si complexe de la satisfaction des besoins collectifs. Son secret est simple : il consiste uniquement à diviser la difficulté : au lieu de tenter l'impossible, à savoir de satisfaire à la fois ou par un procédé uniforme un grand nombre de collectivités vivant côte à côte sur un territoire déterminé, il n'envisage d'abord qu'un nombre bien inférieur dans des limites territoriales restreintes. C'est de cette première idée combinée aux nécessités d'ordre que procède la division universelle en circonscriptions administratives. Ce n'est là, toutefois, qu'une première étape. Arrê-

tée à ce stade et même développée jusqu'à ses plus extrêmes conséquences, l'autonomie n'est encore à proprement parler, que de la déconcentration, caractérisée comme l'on sait par la présence dans la circonscription d'un émissaire du pouvoir central investi de pouvoirs plus ou moins étendus. Les imperfections de ce système sont de deux ordres : on les rangera sous le nom d'inconvénients objectifs et d'inconvénients subjectifs :

A) Inconvénients objectifs. — Quelqu'attentif que soit le pouvoir central à tenir compte des aspirations de ses administrés, il voit les choses de trop haut et de trop loin pour pouvoir se plier à l'infinie complexité locale. L'institution d'un émissaire excentrique ne remédie elle-même qu'incomplètement à cet inconvénient : pour une raison ou pour une autre en effet l'émissaire ne connaît, le plus souvent, que trop imparfaitement ses administrés pour discerner leurs besoins intimes et pénétrer leur psychologie. D'autre part, il est beaucoup moins intéressé à les satisfaire que le pouvoir dont il dépend à titre exclusif. Cette raison est assez forte pour qu'en plein régime centralisateur, on ne soit jamais allé, pratiquement au moins, jusqu'à faire administrer le groupement élémentaire, la commune, par des hommes pris en dehors de son sein. Il subsiste ainsi dans ce système un vice grave qui peut bien être pallié mais non supprimé en imposant à l'administrateur la consultation préalable d'assemblées locales. Telle était cependant, on la reconnaît, la solution des ordonnances organiques. Il est vrai d'ajouter qu'entre deux maux on choisit le moindre : quelqu'imparfaite

qu'elle soit, la solution critiquée s'imposera de préférence lorsque, pour une raison quelconque, les membres de la collectivité envisagée sont incapables de pourvoir par eux-mêmes à leurs propres besoins.

B) Inconvénients d'ordre subjectif. — Les inconvénients dont il vient d'être parlé cèdent encore le pas au suivant, encore qu'il frappe moins au premier abord : que l'on fasse un instant l'hypothèse d'une administration déconcentrée, d'un fonctionnement irréprochable, elle n'en restera pas moins subjectivement imparfaite aux yeux même de ceux qui sont appelés à en recueillir les bienfaits, pour cette raison bien humaine qu'elle n'émane pas des intéressés eux-mêmes (1). S'il est en effet un instinct profond au cœur de l'homme et aussi vieux que l'humanité elle-même, c'est bien de vouloir gérer les affaires publiques, sinon par lui-même, du moins par mandataires investis de sa confiance. Même amendé par la déconcentration, le régime de la centralisation, du point de vue où nous sommes placés, est parfaitement impuissant à apporter aux administrés la satisfaction qu'ils réclament. Il est d'ailleurs intéressant de remarquer qu'autonomie et démocratie sont deux manifestations de la même tendance innée; mais alors que l'autonomie s'applique à l'administration locale, la démocratie ambitionne de saisir les rênes de l'Etat lui-même. Ainsi s'explique qu'en France du moins leurs progrès soient communs et salués les uns comme les autres du nom de victoires de la liberté.

(1) Res nolunt gubernari (Bacon).

Il importe donc de faire un pas de plus en avant et de conférer aux habitants eux-mêmes la charge et le soin de pourvoir à leurs propres besoins. Mais la solution ne saurait être uniforme: il faut, en effet, tenir compte de l'extrême variabilité des besoins locaux. Plus les différences sont accusées et plus loin pourra et devra être poussée l'autonomie. Des pays comme la France continentale et la plupart des Etats de l'Europe occidentale, dont le territoire est restreint, du moins en rapport avec la densité de la population, habités par une race homogène ou mélangée de longue date, n'ont pas besoin de réaliser le régime autonome au même degré que de vastes Etats comme l'Union américaine, s'étendant des latitudes tropicales aux latitudes tempérées, ou encore l'Autriche, groupant sous un sceptre commun des races très diverses. Dans le premier cas, la réalisation du régime autonome pourra raisonnablement s'arrêter à ce degré inférieur qui a nom décentralisation, où la population est bien appelée à s'administrer elle-même, mais non point à légiférer. Par suite de l'homogénéité relative de race et de milieu, certains besoins collectifs se retrouvent en effet à peu près identiques d'un groupement à l'autre et comme tels sont susceptibles de recevoir satisfaction par l'intermédiaire d'un organe commun. A l'encontre des tendances particularistes, cette solution pourra parfois s'imposer à cause de ses avantages. Des difficultés pratiques ne tardent pas, en effet, à surgir: dans un grand nombre de cas, le groupement élémentaire, la commune, se trouve être trop faible. De là la nécessité reconnue d'une ou plusieurs personnes publiques intermédiaires entre

cette dernière et l'Etat. Ne rentre, en France, dans cette définition, que le seul département, mais rien n'empêche, dans un Etat suffisamment hétérogène, de concevoir plusieurs personnes publiques superposées. Il n'est pas nécessaire, d'ailleurs, d'aller bien loin : à la suite, il est vrai, d'une évolution historique et non plus par l'effet d'un plan préconçu, l'Allemagne nous en offre déjà un très proche exemple. Plus le nombre des échelons est considérable, plus restreintes sont naturellement les attributions restant en dernier lieu à l'Etat, jusqu'à ce qu'à la limite ce dernier ne conserve que les services ne pouvant fonctionner en dehors d'une centralisation absolue et sans lesquels l'unité politique ne se concevrait plus.

Faisant un pas de plus, c'est-à-dire étendant les principes précédents du domaine administratif au législatif, on retombe sur l'autonomie au sens strictement étymologique du mot. Légiférer, c'est satisfaire au premier besoin de l'homme en tant qu'animal politique. Comme la loi présente ce caractère essentiel d'être générale, à un certain degré d'hétérogénéité il faut bien se résigner à renoncer à l'unité législative, c'est-à-dire fragmenter le pouvoir législatif lui-même qui, dans une certaine mesure, retombera, s'il ne s'y trouve point déjà historiquement placé, dans le domaine des personnes publiques inférieures. Il est vrai que cette solution n'est point la seule et que le législateur peut parfaitement se flatter de satisfaire à ce besoin de particularisme qui s'impose à lui en renonçant à légiférer pour toutes les parties du territoire sans distinction. C'est l'application du principe

de la spécialité encore en vigueur de nos jours en ce qui concerne notre domaine d'outre-mer. Les inconvénients en sautent d'ailleurs aux yeux lorsque les collectivités appelées à bénéficier de ce premier progrès deviennent quelque peu nombreuses sans cesser d'être différentes. Alors apparaît clairement la nécessité de recourir à une autre méthode soulageant le législateur, et la plus séduisante consiste bien évidemment à abandonner aux intéressés eux-mêmes le soin de légiférer pour leur compte personnel, c'est-à-dire précisément à leur accorder le bienfait de l'autonomie.

A des degrés divers et quelque répugnance qu'elle inspire d'instinct à l'esprit français, si imbu de centralisation et d'étatisme, l'autonomie, dans ce sens restreint, est fort loin d'être un régime étranger au droit public. Pour reprendre un exemple déjà cité, on l'observe en Allemagne comme d'ailleurs dans toutes les fédérations d'Etats, qu'elle y soit la conséquence d'une évolution historique ou instituée de toutes pièces suivant un plan préconçu. Quelques modalités qu'elle admette, il va toutefois sans dire qu'en aucun cas l'autonomie ne saurait aller si loin que d'être parfaite : ce serait en effet l'indépendance complète. Sans aller jusqu'à se rompre, le lien de subordination qui retient la personne publique subordonnée peut être parfois assez ténu pour devenir presqu'invisible. Ce cas n'est pas celui des Etats d'étendue moyenne et d'un seul tenant, où les bienfaits d'une législation unitaire sont au contraire appréciés très vivement et où l'autonomie, quand elle est un legs du passé, tend plutôt de nos jours à se restreindre qu'à se développer.

Tout autre est l'exemple fourni par l'empire britannique : nombre de ses possessions éparses tel aux quatre coins du globe ont atteint un degré d'autonomie que seule une rupture avec la métropole pourrait accentuer encore.

§ 2. — Obstacles et restrictions à la décentralisation et à l'autonomie

Dans les lignes qui précèdent, décentralisation et autonomie ont été envisagées à un point de vue plus particulièrement théorique. On a vu que l'intérêt même des collectivités leur imposait une première limitation dans cette voie par simple application de la devise : l'union fait la force. On va montrer maintenant un autre obstacle à l'extension du principe qui, sans sa présence, pourrait s'étendre indéfiniment dans certaines directions tout au moins. A cet effet, il suffira de rappeler que les personnes publiques subordonnées ne sont, à certains égards, que les rouages d'un mécanisme compliqué. Il faut, de toute nécessité, qu'elles s'adaptent et restent adaptées, en cours de développement, de façon à ne pas influer défavorablement sur le fonctionnement de l'ensemble : de là l'existence d'une hiérarchie entre les personnes publiques d'un même pays : l'Etat, dont la fonction intéresse l'universalité des citoyens, doit avoir le droit d'intervenir et d'imposer en certains cas ses vues. C'est l'origine du droit de tutelle administrative qui se retrouve partout et même dans l'état d'autonomie le plus avancé. Ce droit comporte à son tour de nombreuses modalités, mais le caractère essentiel qui se retrouve partout est de

permettre à la personne publique supérieure d'imposer à l'inférieure le respect de sa réglementation propre par l'exercice du droit d'annulation. Fréquemment, d'ailleurs, il est poussé plus loin : ne sont pas annulées seulement les décisions en contradiction avec la législation ou la réglementation générales, mais encore celles qui, pour une raison ou pour une autre, apparaissent comme inopportunes. On a ici un autre aspect du principe de la tutelle, à vrai dire moins nécessaire que le premier et destiné à reculer jusqu'à disparaître devant les progrès de l'esprit public.

§ 3. — De l'application aux colonies d'un régime autonome

En raison des conditions généralement très différentes de celles de la métropole où se trouvent les colonies, c'est chez elles que la nécessité d'un régime autonome à tous ses degrés se fait le plus vivement sentir.

Il va de soi cependant que la réalisation ne pourra suivre toujours de très près l'éclosion de la tendance : des obstacles d'ordre pratique peuvent y faire une opposition victorieuse. L'autonomie et, d'une façon générale, la démocratie, toujours en puissance dans tous les états politiques, exigent pour leur réalisation un certain degré de maturité ; sans doute, en cas d'insuffisance, il pourra y être obvié par certains artifices : élections à plusieurs degrés, suffrage censitaire, etc. Mais ces moyens mêmes peuvent se trouver inapplicables. C'est ainsi que les colons du Sénégal, consultés avant 1833 sur le projet de

charte coloniale, avaient reconnu d'eux-mêmes qu'elle ne pouvait point leur être rendue applicable en raison de l'impossibilité d'y recruter un conseil colonial.

Les considérations qui précèdent concernent le principe même : pour la détermination de la mesure où l'autonomie peut être accordée aux colonies, la métropole tient compte d'un certain nombre de facteurs dont le plus important, d'après l'état de civilisation qui est prépondérant, s'inspire du but qu'elle assigne à sa politique coloniale. Est-elle encore imbue du principe d'assujettissement ? Les libertés locales ne seront accordées aux colonies que dans la mesure étroite où la métropole se trouve complètement désintéressée ou encore se flatte d'en retirer quelque avantage indirect. A l'opposé, la politique d'assimilation est-elle en faveur ? La norme sera alors le degré d'indépendance dont jouissent dans la métropole même les personnes publiques subordonnées.

Est-ce enfin la politique d'autonomie pure et simple, il va sans dire que les libertés locales seront consenties le plus largement : la colonie cessant d'être un simple moyen pour être envisagée comme une fin en soi, se verra octroyer par la métropole des libertés quelquefois contraires à l'intérêt momentané ou immédiat de cette dernière. Contrairement à ce qu'on pourrait penser au premier abord, en matière coloniale, l'autonomie, du moins partielle, n'est donc nullement incompatible avec la prépondérance de l'esprit d'assujettissement ou d'assimilation.

CHAPITRE V

Critique de la charte coloniale

Sous la monarchie de Juillet comme sous la Restauration, c'est la politique d'assujettissement qui continue à être en honneur: les colonies ne sont toujours envisagées que comme un moyen et non comme une fin. L'autonomie partielle qui leur est concédée ne doit point, en effet, faire illusion: il suffit, pour s'en convaincre, de relire l'article 2 de la loi du 24 avril 1833, qui maintient au pouvoir législatif du royaume et à titre exclusif les lois relatives au commerce, au régime des douanes et celles ayant pour but de régler les relations entre la métropole et les colonies. En d'autres termes, ces dernières sont maintenues en état d'esclavage économique sans avoir seulement le moyen de faire entendre au sein des chambres leurs observations ou leurs doléances. La Restauration avait, en fin de compte, reculé devant le rétablissement des assemblées coloniales. Sous l'influence de la poussée libérale qui le porta au pouvoir, le gouvernement de Juillet reprit cette ancienne idée et la fit aboutir. Ainsi furent accordées à nos colonies principales des libertés locales dans la mesure où l'intérêt de la métropole n'était pas susceptible d'en souffrir. En second lieu et à titre provisoire, intervenait une autre restriction, conçue en vue de sauvegarder certains intérêts locaux. Tels sont les traits essentiels caractérisant cette réforme, dont les

différentes parties vont faire l'objet d'une critique détaillée. Avant d'entrer toutefois dans le vif du sujet, il n'est pas inutile d'examiner d'un peu près le sens et la portée du texte fondamental en la matière, à savoir l'article 64 de la charte du 14 août 1830. Dans les deux paragraphes qui suivront, on étudiera successivement au double point de vue législatif et administratif la loi du 24 avril 1833 sans en séparer les ordonnances du 22 août de la même année.

§ 1. — Sens et portée de l'article 64 de la Charte

Si l'on se reporte à l'article 73 de l'ancienne charte, portant textuellement : « Les colonies seront régies par des lois et des règlements particuliers », on reconnaîtra facilement que cet article pouvait bien signifier que les lois et règlements métropolitains ne seraient pas applicables *ipso facto* aux colonies, mais non, et à défaut de stipulation expresse tout au moins, qu'en ce qui les concerne les règlements pourraient empiéter sur le domaine naturel de la loi. Ce fut donc un abus éclatant de la part du pouvoir royal que de l'avoir interprété comme l'autorisant à légiférer par voie d'ordonnance. Mais si l'application était abusive, la formule n'en restait pas moins parfaitement juste. Soucieux de couper court à de fâcheux errements, on l'a vu par la citation donnée plus haut de Dupin (1), les auteurs de la nouvelle charte avaient cru devoir faire disparaître le mot règlement de

(1) Voir au chapitre I.

l'article 64 de la nouvelle charte, qui devenait ainsi : « Les colonies seront régies par des lois particulières ». De la sorte, le pouvoir royal ne pourrait plus invoquer la lettre pour défendre ses empiètements et il serait coupé court aux anciens abus. Mais ils ne prirent pas garde que la nouvelle rédaction considérée en elle-même n'avait d'autre portée que de proclamer en matière de législation coloniale le principe de la spécialité qui n'était point en cause. Pis encore, par comparaison avec l'ancien texte et par suite de l'emploi de la même expression « régir », on pouvait être tenté d'en déduire que le pouvoir réglementaire était en la même matière enlevé au roi ! On avait donc le choix entre un truisme et une absurdité.

Les considérations qui précèdent ne sont pas d'ailleurs aussi théoriques qu'on pourrait le penser à première vue. Lors de la discussion de la loi du 24 avril 1833 à la chambre des pairs comme à la chambre des députés, le projet fut combattu par divers orateurs prétendant les uns que la charte enlevait en la matière le pouvoir réglementaire au pouvoir royal, les autres que le législateur ne pouvait, sans violation du même texte, conférer à ce dernier le pouvoir de légiférer à l'égard des établissements secondaires (1).

Comment ces difficultés furent-elles résolues en pratique? Tout d'abord, ainsi que M. Dislère en fait la remarque (2), le pouvoir royal passant outre à l'article

---

(1) Voir *Archives parlementaires*, volumes 80-82-83.

(2) *Traité de législation* coloniale, troisième édition, première partie, p. 89.

64, et non pas seulement à l'esprit, mais encore à la lettre, prit, à la date du 24 février 1831, une ordonnance réglant les droits des personnes de couleur libres, matière d'ordre législatif. Il est vrai d'ajouter à sa décharge que la mesure présentait un caractère d'urgence tout particulier relevé dans les considérants de l'ordonnance. Quant à l'article 64 lui-même, on s'accorda à lui donner l'interprétation suivante : « Des lois particulières régleront la constitution des colonies ». L'acception du mot régir était ici très différente de celle qu'il avait reçue dans l'ancienne charte. Mais la difficulté n'en était pas moins élégamment tournée. Tant il est vrai que l'esprit se laisse difficilement brider par la lettre.

Cette anomalie méritait, ce semble, d'être signalée au passage. Il conviendra maintenant d'étudier la loi du 24 avril 1833 et les ordonnances connexes sur le double terrain législatif et administratif.

§ 2. — Domaine législatif

Le système étudié a pour base, on se le rappelle, une répartition tripartite du pouvoir législatif entre le législateur de droit commun de la métropole, son pouvoir exécutif et une législature locale. Encore que l'application s'inspirât trop exclusivement des principes de la politique d'assujettissement, l'idée mère du projet ne mérite que des éloges, du moins si on la rapporte à l'époque où il fut conçu. C'est par une mesure fort sage que les pouvoirs métropolitains ont restreint d'eux-mêmes leur

action à un domaine étendu sans être illimité. Y trouvent place, on s'en convainc aisément, toutes les matières d'intérêt vraiment général que dans l'intérêt de l'unité politique et de l'uniformité des principes essentiels de la législation, il convenait de réserver au parlement métropolitain. Toutefois, deux réserves trouvent ici leur place. La première est d'ordre particulier et a déjà été faite plus haut : elle a trait à l'assujettissement économique véritablement excessif des colonies, à laquelle la loi n'apporte aucun adoucissement. La seconde a une portée plus générale : puisque la métropole, dans son intérêt même, se réservait à titre exclusif un large domaine dans la législation intéressant les colonies, n'eût-il pas été expédient et de bonne politique de leur donner non seulement les moyens de se faire entendre officiellement au parlement, mais encore le droit de concourir au vote des lois coloniales ? C'est le problème de la représentation coloniale limitée dans la mesure même de l'autonomie consentie aux colonies qui se pose ici incidemment. Il n'est pas inutile d'ajouter que si la solution proposée plus haut ne fut pas envisagée sous la monarchie de Juillet, ce ne fut pas sans que des réclamations se fussent élevées au parlement à diverses reprises contre l'exclusion dont les colonies étaient victimes.

On ne fera, par contre, aucune réserve à l'encontre des attributions provisoirement remises au pouvoir royal en vertu d'une présomption d'inexpérience de la part des législatures locales ou par crainte des préjugés régnant aux colonies. Elles ne devaient être exercées qu'à la charge de consultation préalable des conseils coloniaux ou de

leurs représentants officiels dans la métropole. Ensuite, et dans l'esprit du législateur, cette délégation était essentiellement provisoire, au point que le terme (15 ans pour l'île Bourbon, 10 ans pour les autres colonies), en avait été primitivement inscrit dans le projet de loi. Si large que fût la pensée décentralisatrice dont on examine ici les effets, l'avenir, dans l'esprit du réformateur, devait la réaliser encore davantage dans la mesure où les nouvelles législatures auraient donné des garanties de sagesse. A raison même de ce caractère provisoire, et bien qu'il fut en réalité destiné à durer, il ne paraît pas utile de s'étendre davantage sur les attributions du pouvoir royal.

Les attributions du conseil colonial étant complémentaires des précédentes, il n'y a pas lieu d'y revenir non plus. On insistera seulement sur les précautions jugées indispensables en raison de la hardiesse même de la réforme. Pour se prémunir contre des écarts possibles et dont l'effet eût pu être désastreux, le droit d'initiative était refusé aux conseils et toutes les délibérations soumises en outre, sans exception, à la double formalité rigoureuse du consentement du gouverneur (en cas d'amendements) et de l'approbation royale. Ainsi, non seulement le conseil était assujetti à une tutelle des plus rigoureuses, mais il n'en avait en principe aucun moyen, si ce n'est sous forme de vœux ou de mémoires au gouverneur, de peser sur les résolutions de ce dernier. L'on est tenté, à première vue, d'estimer que la métropole ne se faisait pas faute de reprendre d'une main ce qu'elle avait accordé de l'autre et que le refus de toute initiative

était tout particulièrement rigoureux; mais il faut bien réfléchir que c'est à peine si à cette époque les idées de décentralisation pour la métropole même commençaient à se faire jour et à refouler l'esprit étatique. Dans l'intérêt même de la réforme, il convenait de ne s'aventurer que prudemment sur un terrain où les incursions anciennes n'avaient point toutes eu une fin rassurante. Il était enfin dans la logique des choses d'attendre que la semence de liberté eût germé et se fût développée pour écarter la protection dont on l'avait entourée.

Par toutes ces précautions accumulées, la métropole s'était mise, on le croyait du moins, à l'abri des surprises. Une lacune subsistait cependant qui, à l'expérience, devait se montrer particulièrement grave. Si toute précaution était prise en effet contre une initiative excessive ou des amendements inopportuns de la part de la législature locale, par contre le gouvernement restait complètement désarmé contre son inertie qu'aucune disposition légale ne permettait de vaincre. Sans doute, sur le terrain législatif proprement dit, cet inconvénient n'était pas fort à craindre par suite du domaine étendu que la métropole s'était réservé. En thèse générale, l'abstention du conseil ou son refus de voter les projets de décrets présentés par le gouvernement ne pouvait préjudicier qu'à la colonie elle-même, et il n'était pas à craindre que le conseil s'obstinât longtemps contre son propre intérêt. Mais toute autre est la conclusion à laquelle on arrive lorsqu'on se transporte sur le terrain administratif.

§ 3. — Domaine administratif

Il importe de faire ici une remarque importante. Dans le système des ordonnances organiques, l'administration était placée tout entière entre les mains du pouvoir exécutif. Ce principe est resté debout après le vote de la loi du 24 avril 1833 : les attributions administratives dévolues à la législature locale sont purement exceptionnelles, mais elles ne sont pas pour cela dépourvues d'importance. En dehors du droit qui lui est reconnu de faire la répartition des contributions directes, le conseil colonial reçoit en effet en partage l'attribution la plus intéressante de l'espèce, à savoir le droit de discuter et voter le budget local. Il faut y ajouter le droit corrélatif d'examiner les comptes annuels de l'administration et de statuer sur la gestion des immeubles du service local. A l'encontre des principes qui régissent aujourd'hui les pouvoirs des assemblées coloniales, les attributions administratives du conseil colonial étaient donc quantitativement restreintes. Mais il importait assez peu, au fond, du moment que le droit budgétaire lui était reconnu sans contestation possible. Il n'est pas en effet, pour ainsi dire, d'acte administratif qui n'ait une répercussion sur le budget et ne doive tôt ou tard être soumis au contrôle de la législature. Sur beaucoup de points, cette dernière devait donc être à même de faire connaître et même prédominer ces vues. Sur le terrain budgétaire, en effet, sa situation était très favorable et l'emportait de loin, quoiqu'il parût, sur celle du pouvoir exécutif, en la personne du gouverneur, réduit, en dernière analyse, au rôle d'exé-

cuteur des décisions du conseil. Pour être exécutoire, il est vrai, le projet de budget amendé par le conseil devait, en principe, être revêtu de la double approbation du gouverneur et du roi. Mais, bien que le budget fut discuté quelque temps à l'avance, ce n'étaient là que des formalités illusoires: sous peine de suspendre la vie administrative de la colonie, le budget devait être mis à exécution à date fixe. Cette nécessité rendait purement théorique le droit de dissolution dont le gouverneur pouvait être tenté de faire usage en cas de désaccord avec le conseil. Dans la plupart des cas, il eut été imprudent de sa part de compter obtenir une majorité plus docile. En raison de l'éloignement, de la lenteur et de l'insécurité des transmissions, le droit d'approbation réservé au pouvoir royal était plus encore peut-être dépourvu de portée. En fait, les gouverneurs devaient mettre provisoirement à exécution le projet de budget. La conclusion s'impose: entre les mains du conseil et faute de précautions suffisantes, le droit budgétaire était une arme extrêmement puissante, qui lui permettait de racheter son infériorité marquée sur d'autres sujets. Le pouvoir exécutif était à peu près sans défense; car la seule réserve faite, à savoir la fixation des dépenses relatives au traitement du gouverneur, du personnel de la justice et des douanes, n'avait qu'une portée tout à fait restreinte. Il n'est donc pas étonnant que les conseils aient été tentés de mettre à profit cette prépondérance au point d'indisposer le pouvoir royal déjà prévenu contre eux pour d'autres raisons. Ce fut d'ailleurs ce qui les perdit, ainsi qu'on le verra dans la seconde partie.

Mais l'innovation précédente, toute importante qu'elle soit, n'est cependant pas la seule sur laquelle on ait à revenir ici. On a vu que la loi du 24 avril 1833 avait dépouillé le gouverneur de ses attributions législatives au profit du conseil colonial. Mais si le gouverneur se trouvait ainsi déchu d'une prérogative importante dans le domaine administratif par contre, il se voyait étendre singulièrement en compensation les pouvoirs que les anciennes ordonnances lui avaient parcimonieusement mesurés. Cette extension s'accomplit aux dépens du conseil privé qui, en dehors de ses attributions juridictionnelles et sauf l'exception maintenue des articles 178 et 179, ne possède plus, en principe, aucun pouvoir propre. Le gouverneur restait seulement assujetti à le consulter dans les cas où, auparavant, il devait se conformer à ses avis. Ainsi déchu de sa tâche de contrôle et de sa participation au pouvoir, le conseil dut se confiner désormais dans le rôle de conseiller du pouvoir responsable suffisamment contenu par d'autres moyens depuis qu'une administration régulière avait définitivement prévalu. Cette innovation se trouvait complétée par une seconde, destinée à accroître encore le sentiment de la responsabilité chez le gouverneur. Même dans les cas, d'ailleurs peu nombreux, où la consultation du conseil était obligatoire pour lui, la responsabilité du gouverneur ne s'évanouissait plus du fait qu'il s'était conformé à son avis.

Quel jugement convient-il de porter, en définitive, sur l'œuvre du législateur de 1833? La plupart des auteurs se montrent peu enclins à la juger favorablement. Nous ne craindrons pas, quant à nous, d'émettre un avis contraire. A côté d'imperfections signalées en leur lieu, mais auxquelles il était facile de remédier sans porter atteinte à son principe, la loi de 1833, adéquate à l'état social du moment, constituait tant par elle-même que par les perspectives qu'elle ouvrait sur l'avenir, un instrument de développement précieux et une garantie de prospérité. Les regrets que son abrogation anticipée peut faire naître sont toutefois superflus: de toute manière, ses jours étaient comptés. Faite en vue d'un état social déterminé, elle se serait trouvée impuissante à s'adapter à l'état de choses absolument nouveau qui devait résulter de la suppression de l'esclavage combinée avec l'extension du suffrage universel aux colonies.

CHAPITRE VI

L'organisation administrative des colonies secondaires

On sait qu'en matière coloniale l'activité de la monarchie de Juillet ne resta point bornée aux vieilles colonies, à l'organisation desquelles le régime précédent avait déjà pourvu, c'est-à-dire aux Antilles, à l'île Bourbon et à la Guyane. En premier lieu, poursuivant la politique de la Restauration ou de son intiative propre, il étendit notablement le domaine colonial français. C'est à lui que l'on doit, en effet, d'avoir jeté les bases de nos établissements du Pacifique (îles Marquises, archipel de la Société), des Comores (Mayotte), de l'Afrique équatoriale (le Gabon), sans, bien entendu, négliger la plus importante de toutes, à savoir, l'Algérie. Si nous laissons de côté cette dernière, ce n'est point à raison de son caractère propre et de sa physionomie très spéciale, mais uniquement pour ne pas étendre démesurément le cadre de cette étude et respecter la distinction traditionnelle, bien que discutable, qui veut y voir un prolongement de la métropole bien plus qu'une colonie proprement dite. De même, à l'égard des colonies citées plus haut, il n'y a rien à dire au point de vue particulier qui nous occupe, parce que leur importance était encore trop insignifiante à l'époque pour mériter mieux qu'un rudiment d'organisation (1). Il est néces-

(1) Voir, en particulier sur les îles Marquises, l'ordonnance royale en date du 28 avril 1843 (*Bulletin des lois*, 1843, premier semestre, p. 359.

saire, par contre, de dire quelques mots des colonies plus anciennes, négligées par la Restauration, à savoir les établissements français de l'Inde, du Sénégal et de Saint-Pierre Miquelon.

On se rappelle que, par suite de leur faible importance, le législateur de 1833 s'était abstenu de statuer sur leur sort autrement que pour les maintenir sous le régime des ordonnances (loi du 24 avril 1833, art. 25). Ces colonies devaient rester quelques années encore à l'état inorganique, leur faible population française ne se prêtait point, en effet, à l'institution d'un conseil colonial. Toutefois, le gouvernement vint à penser qu'à défaut d'institutions libres, d'ailleurs condamnées dans son esprit, le moment était venu de jeter au moins les bases de leur organisation administrative à l'exemple des colonies plus favorisées. Telle est l'origine des ordonnances du 23 juillet 1840 pour les établissements français de l'Inde, 7 septembre 1840 pour le Sénégal, 18 septembre 1844 pour Saint-Pierre Miquelon. Les ordonnances organiques des Antilles, de la Réunion et de la Guyane ont naturellement servi de modèle. Il s'en faut, toutefois, que ce modèle ait été servilement copié. En dehors même des simplifications commandées par la moindre importance de ces colonies, on n'est pas sans trouver à glaner dans les nouvelles ordonnances quelques innovations intéressantes trahissant l'évolution des idées gouvernementales depuis la Restauration. Dans les lignes qui suivent, on a noté d'abord les traits distinctifs des nouvelles ordonnances par rapport aux anciennes, traits généralement communs aux trois établissements envisagés ; on notera en second

lieu les quelques différences d'ordre secondaire qu'elles présentent entr'elles pour terminer par une appréciation générale.

I. — Traits communs aux nouvelles ordonnances les distinguant des anciennes

Ce qu'il convient de noter ici en premier lieu, c'est la sage simplification des rouages administratifs, marquée par la suppression du commandant militaire et du directeur de l'intérieur, dont les fonctions sont cumulées par le commissaire de la marine, chef du service administratif. Sur ce point, il y a donc identité avec l'organisation de la Guyane, où le directeur de l'intérieur, on se le rappelle, a été supprimé en 1833. On remarquera en passant que parmi les organes maintenus eux-mêmes, certains subissent un changement de dénomination destiné à mieux marquer leur moindre importance relative. C'est ainsi qu'à Saint-Pierre Miquelon le chef de la colonie ne porte plus que le titre de commandant, et que partout la dénomination de conseil privé cède la place à celle de conseil d'administration. Dans le même esprit, les rédacteurs des nouvelles ordonnances ont laissé de côté un certain nombre de détails que l'on retrouve dans les anciennes, de sorte que le texte des nouvelles ordonnances est sensiblement plus court.

En dehors des simplifications précédentes, il apparaît quelques différences importantes. L'autorité du chef de la colonie est fortifiée par la suppression des prérogatives

des chefs d'administration, pouvoirs propres et droit de proposition et de représentation. On observe ensuite que s'il a conservé le droit de préparer des projets d'ordonnance, par contre il a perdu celui de les rendre provisoirement exécutoires; on sait que depuis 1833 les ordonnances organiques avaient été modifiées dans le même sens. Une remarque analogue trouve ici sa place en ce qui concerne les conseils d'administration : si leur consultation est restée parfois obligatoire, par contre leur avis ne lie plus en aucun cas le gouverneur (1), sauf, bien entendu, quand ils jugent le contentieux administratif. Sur ce point, les ordonnances nouvelles font donc un pas de plus que les ordonnances du 22 août 1833. Ces dernières avaient en effet laissé debout, en tant que pouvoirs propres des conseils privés, les attributions visées aux articles 158 et 159 de l'ordonnance de la Réunion, et il faudra attendre jusqu'au sénatus-consulte du 3 mai 1854 pour voir généraliser ces nouvelles dispositions. On notera enfin un tempérament appréciable apporté à l'exercice des pouvoirs extraordinaires : pour couper court à un abus trop facile et qui n'avait pas été sans doute sans susciter des plaintes, le gouverneur est désormais tenu de statuer dans les huit jours de l'arrestation à l'égard de tout individu arrêté par mesure de haute police, quand il se prononce pour la procédure administrative. Les pouvoirs du gouverneur sont également limités dans le domaine financier : s'il reste libre de modifier le budget

(1) Exception faite pour les établissements de l'Inde française et seulement en ce qui concerne l'exercice des pouvoirs extraordinaires.

en cas de circonstances imprévues, du moins est-il tenu de ne dépasser le montant des crédits alloués qu'en cas d'urgence absolue.

II. — Modifications d'ordre secondaire

Les autres changements sont d'ordre secondaire et ne se reproduisent pas d'ailleurs toujours identiques d'une ordonnance à l'autre. Notons, à titre d'exemple, que l'inspecteur colonial siège au conseil d'administration non plus seulement avec voix représentative, mais avec voix délibérative, disposition qui s'explique par ce fait que le conseil est uniquement consultatif. L'institution du conseil général maintenue au Sénégal et dans l'Inde est abandonnée à Saint-Pierre Miquelon. Mais dans ces deux colonies même, son mode de formation est différent de celui institué par les ordonnances organiques. Ici, en effet, les membres du conseil général sont élus sans conditions de cens par un collège dont les membres sont nommés directement par le gouverneur. Dans l'Inde, enfin, en raison de la dispersion territoriale de nos établissements, il est créé, en outre, des conseils d'arrondissement.

III. — Appréciation

Il semble que dans le travail d'adaptation accompli par le gouvernement de Juillet, il faille tout d'abord louer un effort très appréciable vers la simplification des rouages administratifs, et ensuite le retour pur et simple aux

règles naturelles en matière hiérarchique. C'est la preuve qu'à la lumière de l'expérience les prérogatives exorbitantes accordées aux chefs d'administration s'étaient montrées moins utiles encore que gênantes. Jusqu'ici l'œuvre de la monarchie ne mérite donc que des éloges. Peut-être y a-t-il lieu de se montrer plus réservé en ce qui concerne la réapparition du conseil général maintenu bien juste dans les attributions prévues aux ordonnances de la Restauration, là où il était réinstitué. A Saint-Pierre Miquelon, pis encore, toute la participation de la population à la vie administrative de la colonie était réduite à fournir un notable nommé par le commandant pour un an. On ne peut s'empêcher de penser à cet égard que la réserve du gouvernement témoignait d'une défiance quelque peu exagérée vis-à-vis du principe électif.

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉACTION

CHAPITRE VII

Historique de la loi du 25 juin 1841

Lors du vote de la charte coloniale, les colonies avaient reçu la promesse implicite d'une extension des pouvoirs de leurs conseils par adjonction de ceux qui n'étaient que temporairement placés dans les mains du gouvernement royal. Non seulement cette promesse libérale ne fut pas tenue, encore qu'elle dut être réalisée à bref délai (1), mais ce fut l'inverse qui arriva : la loi du 25 juin 1841 restreignit, en attendant mieux — ou pis — d'une manière notable, les attributions des législatures locales. Exposer les raisons de ce singulier revirement, en se plaçant successivement au point de vue de l'histoire externe et de l'histoire interne, va faire l'objet des deux paragraphes ci-après :

I. — Histoire externe de la loi du 25 juin 1841

Prétextant des abus d'ordre financier à la charge des législatures locales et sous le couvert d'observations

(1) Cinq ans à Bourbon et dix ans dans les autres colonies.

élevées tant au sein de la cour des comptes que de commissions parlementaires, le gouvernement royal institua, le 26 mai 1840, une commission spéciale dite des « affaires coloniales », en vue d'étudier le remaniement partiel des pouvoirs des conseils coloniaux. Des délibérations de la commission sortirent deux projets de loi, dont l'un fut déposé par le ministre de la marine, amiral Duperré, sur le bureau de la chambre, dès le 6 avril de l'année suivante. Après un petit nombre de séances, la commission nommée par la chambre déposa son rapport le 6 mai, et le projet put venir en discussion dès le 17 du même mois. Dès le début, l'assentiment de la chambre était si peu douteux que le débat ne s'engagea même pas au fond. La session tirait d'ailleurs à sa fin et un grand nombre de députés avaient hâte de regagner leurs foyers. Par surcroît, le projet éveillait si peu d'intérêt que la séance dut être levée et les débats reportés au lendemain. C'est par une faible minorité que le projet fut finalement voté ce même jour. Sentant la cause du gouvernement gagnée d'avance, les orateurs inscrits pour la combattre s'étaient principalement attachés à essayer d'obtenir le renvoi à la session suivante. Ils n'avaient pas eu, en effet, de peine à démontrer que la question était pour les colonies d'une importance plus grande qu'il n'y paraissait au premier abord et qu'elle était très insuffisamment mûrie, mais tout fut en vain : le projet du gouvernement fut finalement adopté le même jour.

A la chambre des pairs, il vint en discussion pour la première fois le 21. Un seul orateur prit la parole pour combattre le projet au fond. C'est le baron Dupin,

essayant de défendre son œuvre. Malgré son éloquente intervention et pour des raisons identiques, le vote devait faire encore moins de difficultés qu'à la chambre, et le projet fut finalement adopté pour être converti en loi quatre jours après. Le 22 septembre suivant, l'application en était réglée par voie d'ordonnance.

L'histoire du vote de cette loi appelle de douloureuses constatations qui ne sont malheureusement pas uniques en matière de législation coloniale. C'est, en premier lieu, la rapidité avec laquelle le projet avait été préparé et soumis au parlement, excluant ainsi de la part des intéressés toute possibilité de mettre en œuvre leurs moyens de défense, alors que l'urgence était loin de s'imposer à ce point. On remarquera en second lieu l'écho si insuffisant éveillé au sein de la législature métropolitaine par un sujet d'une importance cependant considérable pour nos colonies. Ainsi que le disait très bien à cette occasion même un de ses membres, le député Mauguin, ce n'était point chez le législateur l'intention de bien faire qui faisait défaut, mais la compétence même des choses coloniales, qui ne s'acquiert que par beaucoup de recherches et d'études dont l'immense majorité n'avait ni le goût ni le loisir. Tout ancienne qu'elle soit déjà, la leçon n'en est pas moins de pleine actualité de nos jours encore.

II. — Histoire interne

Quelles sont donc les raisons mises en avant par le gouvernement pour motiver, moins de huit ans après sa

promulgation, l'abrogation partielle d'une loi organique de la haute importance de la charte coloniale? La plupart intéressent plus particulièrement la gestion financière des conseils coloniaux. La liste en est la suivante :

1° Refus des crédits nécessaires pour faire face aux dépenses obligatoires d'après l'article 5 de la loi du 24 avril 1833 : traitements du gouverneur, du personnel de la justice et des douanes; 2° réduction arbitraire de la dotation de certains services réglés par des actes du pouvoir métropolitain ; 3° insuffisances et obscurités dans la justification des dépenses; 4° imprudences d'une gestion financière conduisant au déficit et contraignant la métropole à verser des subventions croissantes; en particulier subventions excessives à la presse métropolitaine; 5° tendance incoercible des conseils à excéder la limite de leurs attributions.

Cette liste est évidemment imposante et nul doute qu'elle ne fut de nature à produire le plus fâcheux effet sur des esprits peu au courant des choses coloniales. On verra plus loin que ceux d'entre ces griefs qui n'étaient pas purement spécieux n'autorisaient aucun changement de principe à la loi organique. L'on se tromperait fort, d'ailleurs, si l'on venait à l'idée que dans l'esprit même du gouvernement ils avaient été un instant considérés comme décisifs. La raison principale, pour ne pas dire unique, il faut la chercher ailleurs : affermi et complètement ressaisi de l'ébranlement révolutionnaire, le gouvernement royal, en dehors de tout reproche objectif à leur faire, ne voyait que d'un très mauvais œil l'autonomie partielle dévolue aux colonies. L'esprit centralisa-

teur et étatique dont les racines étaient vieilles déjà de plus de deux siècles devait un jour ou l'autre prendre sa revanche : déjà les lois sur les attributions des conseils municipaux ou généraux, par le retard qui leur fut imposé comme par le peu de libéralisme de leurs dispositions, témoignaient de la défaveur secrète animant les pouvoirs publics contre un essai de décentralisation sincère. En ce qui regarde plus spécialement les colonies, les dispositions d'un gouvernement ombrageux et jaloux à l'excès de son autorité ne pouvaient qu'être singulièrement accrues par la vive opposition qui se manifestait au sein des conseils coloniaux contre les projets pendants relatifs à la suppression de l'esclavage. Que ce soit là le véritable mobile de l'attitude du gouvernement, il n'est pas permis d'en douter quand l'on se reporte au compte rendu des débats. Le ministre de la marine déclare en effet à peu près textuellement à la chambre des pairs : « Il s'agit de renforcer l'autorité dans les colonies... pour arriver à l'achèvement des grandes mesures que le gouvernement a entreprises et qui est gênée par les subventions multipliées des colonies. » Le caractère principalement politique de la mesure est d'ailleurs confirmé par des observations analogues. Comment expliquer, dès lors, qu'elle se cantonne presqu'exclusivement sur le terrain financier ? C'est qu'en réalité la loi du 25 juin 1841 n'est qu'une préface jugée particulièrement urgente, à une refonte complète de la charte coloniale. Cette constatation résulte assez clairement de l'exposé des motifs lui-même qui fait allusion au cas où « la loi de 1833, étant réformée dans son ensemble, les colonies seraient

admises à participer directement à la représentation nationale, et où les conseils coloniaux deviendraient des corps consultatifs semblables à nos conseils généraux de département ».

C'est donc la base même de la charte coloniale, et avec elle le principe d'autonomie, qui se trouvent à nouveau en question et, il faut bien le dire, condamnés dans l'esprit des auteurs de l'exposé. « Loin de vouloir faire des colonies de petits Etats indépendants, dira encore le ministre de la marine à la chambre des députés, il est au contraire du grand intérêt de la France de se les rattacher ».

Nous avons, dès lors, la clef de la loi nouvelle: elle entend se régler sur les attributions dévolues aux conseils généraux de la métropole; rapprochées du simple département en attendant de lui être complètement assimilées, les colonies perdront à la fois le droit de voter les dépenses d'intérêt général et, en conséquence, tout contrôle et toute influence sur les services correspondants : ces dépenses seront désormais purement et simplement rattachées au service colonial et votées comme les autres dépenses du ministre de la marine, c'est-à-dire par le parlement. Le contrôle de la cour des comptes s'exercera sur elles sans aucune distinction, et elles seront par ailleurs soumises à toutes les règles de la comptabilité générale. Pour parer à ces dépenses nouvelles, la métropole percevra par contre aux colonies certaines recettes qui, depuis 1825, tombaient dans les caisses du trésor local. Pour le reste, comme par le passé, les conseils coloniaux conserveront le vote et le contrôle des autres dépenses, et pour y faire face la disposition des impôts

et taxes qui ne leur sont pas enlevées. Toutefois, et ici se reconnaît encore une manifestation de l'esprit d'assimilation ayant présidé à ce changement, ces mêmes recettes et dépenses, c'est-à-dire en somme le budget local, n'en figureront pas moins au budget de l'Etat au même titre que les budgets des départements, en masse il est vrai, et sur évaluation provisoire. Le but de cette disposition, empruntée au régime financier départemental, n'était pas seulement d'assurer une satisfaction de plus aux tendances assimilatrices, mais aussi de permettre aux chambres d'exercer une haute surveillance sur la gestion des finances locales, qui étaient du même coup assujetties aux règles de la comptabilité générale.

CHAPITRE VIII

Economie de la loi du 25 juin 1841

Pour la mise en œuvre des principes qui viennent d'être indiqués, il fallait en premier lieu faire le départ entre les services d'intérêt général, désormais complètement assimilés aux services de l'Etat, et les services d'intérêt local, dont la dotation et le contrôle, à défaut de l'organisation, restaient dans les attributions des conseils coloniaux. La liste des premiers fut arrêtée comme il suit sous la rubrique « Service général des colonies » :

Gouvernement colonial. — Direction de l'Intérieur. — Commissariat de la marine. — Administrations financières : enregistrement, douanes, trésor. — Culte. — Justice. — Instruction publique. — Service des ports.

Outre la solde et les accessoires de ces personnels, l'Etat prenait en outre à sa charge les dépenses complémentaires suivantes :

Frais de traitement aux hôpitaux des agents du service général. — Travaux concernant la construction et l'entretien des églises et chapelles. — Frais de loyer pour les instituteurs et institutrices. — Approvisionnements divers. — Dépenses d'intérêt commun à toutes les colonies.

Le tout était prévu au budget rectifié de 1842 pour la somme de 4.366.770 francs.

Les colonies gardaient la charge des autres services:

Traitement des délégués, des ponts et chaussées, de la police locale, des concierges, geôliers et autres agents ; dépenses accessoires concernant ces mêmes personnels.

Entretien et construction des bâtiments civils. — Travaux des routes et chemins. — Loyer et ameublement des demeures des principaux fonctionnaires. — Magasins, ateliers. — Approvisionnements divers. — Dépenses des prisons. — Frais de justice. — Entretien des hospices et établissements sanitaires. — Frais de police du littoral. — Frais d'impression, de bureau, d'affiches, d'abonnement. — Secours, subventions, encouragements aux cultures, à l'industrie, bourses. — Frais de recouvrement des contributions locales, dégrèvements. — Dettes exigibles. — Dépenses imprévues.

Le tout était compris au même budget rectifié pour la somme totale de 3.869.970 francs, sensiblement moindre, par conséquent, que la précédente.

Pour faire face aux nouvelles dépenses dont il assumait la charge, l'Etat enlevait, par contre, aux colonies, le produit des impôts indirects suivants:

Droits d'enregistrement, d'hypothèque et de timbre, de greffe et perceptions diverses, de douanes, de navigation et de port, dont le produit, pour les quatre colonies envisagées, était évalué à 2.498.350 francs.

Les colonies conservaient la disposition des autres

recettes divisées en contributions directes, contributions indirectes, revenu du domaine et recettes diverses, dont le montant était évalué à 3.495.650 francs.

Les chiffres ci-dessus appellent une double constatation :

a) On calcule facilement que les dépenses du service général désormais à la charge de l'Etat dépassent de plus de 1.800.000 francs le montant des recettes nouvelles qu'il perçoit, ce qui revient à accorder aux colonies une subvention indirecte de la même somme. Il semble donc, à première vue, que la loi ait apporté un soulagement aux quatre colonies visées. Mais, à y regarder de près, on s'aperçoit, par comparaison avec le budget non rectifié pour 1842, que les dépenses applicables à ces colonies montaient, y compris une subvention particulière à la Martinique (410.000 francs) à un total de 2.500.000 fr. environ. Il en résulte donc pour l'Etat une économie de 700.000 francs, et pour les colonies, une aggravation de charges ou une compression de dépenses de la même somme (1).

b) D'un autre côté, les dépenses du service local dépassent de près de 400.000 francs les recettes correspondantes. La différence est comblée par la subvention consentie à la Martinique.

L'article 5 disposait enfin qu'au cas où, pour une raison quelconque, le budget de l'Etat ne serait pas parvenu

(1) A Bourbon, ce fut la dotation des travaux publics qui souffrit du contre-coup.

dans la colonie avant le commencement de l'exercice, les recettes et les dépenses continueraient à être faites par douzièmes, conformément au budget de l'exercice précédent. Contrairement à ce que l'on pourrait être tenté de croire, cette disposition ne s'applique pas au budget local, qui, à défaut de l'approbation royale, peut toujours être rendu exécutoire par ordonnance du gouverneur, ainsi que le prescrit la loi du 24 avril 1833 (1).

---

(1) Ordonnance du 22 novembre 1841, portant règlement sur la comptabilité de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Guyane et de Bourbon, art. 22.

CHAPITRE IX

Critique de la loi du 25 juin 1841

Dans le chapitre VI, on a montré qu'en réalité le but visé par le gouvernement était le suivant : sous couleur de couper court à des abus particulièrement criants, il se proposait en réalité de diminuer, en attendant leur suppression complète, le prestige et l'autorité des conseils coloniaux par lesquels son action se trouvait entravée. On procédera à cet égard à une double critique : après avoir discuté les griefs invoqués, on cherchera à voir si les moyens adoptés à la demande du gouvernement étaient bien appropriés. Enfin, dégageant les tendances révélées par cette loi des imperfections de leur mise en œuvre, on essayera de formuler une appréciation d'ensemble à leur sujet.

I. — Critique des motifs de la loi

La liste des motifs invoqués par le gouvernement à l'appui du projet de loi a été donnée à la section précédente (1). Elle se divise en deux parties fort inégales : la plus longue a trait aux abus d'ordre financier ; la seconde, d'une portée plus générale, vise les empiètements sur le domaine réservé à l'autorité supérieure.

---

(1) Voir chapitre VIII.

A) Critique d'ordre financier. — Devant le texte formel de la loi du 24 avril 1833 (art. 5), les conseils coloniaux auraient eu mauvaise grâce à soutenir qu'ils avaient pu se méprendre sur l'étendue de leurs attributions au point de se croire autorisés à refuser les crédits nécessaires pour faire face aux dépenses obligatoires: gouvernement, justice et douanes. Mais ils pouvaient à bon droit répondre que ces abus, trop réels, n'avaient été que passagers, et que pour leur excuse un certain nombre de ces dépenses étaient manifestement exagérées, ainsi que la démonstration en était facile à faire.

Par contre, en réduisant des dépenses n'ayant aucun caractère obligatoire, les conseils se maintenaient sur le terrain de la stricte légalité, puisque le législateur leur avait accordé, sous la sanction du roi, il est vrai, l'autonomie budgétaire. Si, d'ailleurs, la métropole venait à estimer qu'elle avait fait trop de fonds sur leur sagesse, il n'y avait là matière qu'à correction par extension des dépenses obligatoires, et non point à bouleversement complet de la loi.

Le troisième argument n'atteignait point les conseils: les critiques de la cour des comptes, en effet, visaient bien plus les procédés et les méthodes de l'administration que celles de la législature locale, qui n'avait point de critique à recevoir de cette source, pas plus que le parlement de la métropole. Il ne dépendait que du pouvoir royal, qui avait conservé dans ses attributions l'organisation administrative tout entière, de donner à ses fonctionnaires et agents les instructions nécessaires pour

donner toute satisfaction à la cour, si tant est que les comptes des budgets locaux devaient lui être directement ou indirectement soumis.

Les griefs précédents paraissent donc en somme accessoires là où ils sont pertinents. Mais il n'en va pas de même du suivant, qui eut été d'une extrême gravité et de nature à légitimer des mesures de principe, s'il avait été justifié. Par leur gestion imprudente et mal avisée, les conseils coloniaux étaient accusés de mener les colonies à la ruine, en abaissant sans motif l'impôt direct et en votant des dépenses exagérées, voire même secrètes. Les caisses de réserve étaient par leur faute près de l'épuisement. Sous la dénomination de services accessoires des colonies, la métropole, depuis 1839, avait dû parer à ce déficit en relevant *proprio motu* et aux frais du budget général les dotations de certains services à la charge des colonies, dotations dont le total prévu pour 1842 avant le vote de la loi du 25 juin 1841, montait à la somme de 1.135.000 francs, non compris les subventions particulières de la Martinique et de la Guyane. Pris en lui-même, ce dernier fait, assurément, n'était pas niable, mais ici encore, la réponse ne se faisait pas attendre (1) : si la situation financière des colonies était en effet peu brillante (1), il fallait en chercher la cause bien plus dans une médiocre situation économique que dans la mauvaise gestion des conseils. La preuve en est que le gouverne-

(1) Voir l'adresse au roi rédigée par de Villèle au nom du conseil colonial de Bourbon. — Delabarre de Nanteuil : *Législation de l'île de la Réunion*, 1843.

(1) Encore convient-il ici de faire une restriction pour Bourbon, dont la caisse de réserve était pleine. Voir note précédente.

ment ne proposait même pas de compenser au budget général ce crédit spécial et selon lui abusif, en enlevant aux colonies des recettes d'un total équivalent, quitte à obliger les conseils à se créer d'autres ressources ou à comprimer énergiquement les dépenses locales. Une autre preuve ressortira de la comparaison entre le budget rectifié de 1842 et un budget ultérieur qui sera donné plus loin. Par ailleurs, il est assez clair que c'est en partie pour avoir réduit les dépenses de personnel que les conseils s'étaient attirés leur défaveur. Quant aux dépenses exagérées qui leur étaient reprochées, il faut savoir qu'elles consistaient principalement en dépenses de propagande. Privés du droit de représentation au parlement, n'ayant dans l'influence de leurs délégations qu'une confiance très limitée et sentant en outre que le gouvernement leur était hostile, les conseils, doublement alarmés sur le terrain économique par la concurrence de la betterave et la suppression imminente de l'esclavage, avaient cru bien faire d'en appeler à l'opinion au moyen de subventions à la presse métropolitaine. Si c'était là un crime impardonnable, il appelait du moins un autre remède que celui proposé.

B) Critiques d'ordre général. — En dehors du terrain financier et à un point de vue plus général, l'on reprochait aux conseils une tendance incoercible à excéder la limite de leurs pouvoirs légaux. Le gouvernement royal faisait grand bruit des 42 annulations de décrets auxquelles il avait dû procéder en moins de cinq ans. Mais, doublement divisé par le nombre d'années et le nombre

de colonies, ce nombre si impressionnant au premier abord ne fournit guère plus de deux annulations par colonie et par an. C'est ici le lieu de rappeler en outre qu'aucun projet de décret ne pouvait être adopté que sur l'initiative expresse du gouverneur, libre de le retirer dès que le conseil faisait usage de son droit d'amendement. Il semble, dans ces conditions, que l'on puisse à juste titre renverser l'interrogation et demander quel usage le pouvoir royal faisait de son droit de nomination en ce qui concerne les gouverneurs.

II. — Critique des moyens adoptés

Pouvait-on, du moins, se promettre de la loi nouvelle les améliorations annoncées ? Un seul point est certain : le prestige des conseils coloniaux et leur autorité morale devaient assurément éprouver une rude atteinte, et c'était là, on l'a vu, le but principalement visé par le gouvernement, encore qu'il ne fut qu'à demi avoué. Quant aux autres desiderata auxquels la loi devait satisfaire, il convient, avant de se prononcer, d'y regarder d'un peu plus près. Sans doute, les conseils perdaient toute influence sur les nombreux services dont, avec le soin de les doter, le législateur leur enlevait à l'avenir le contrôle financier, objectif qu'il eût été bien facile d'atteindre indirectement par la seule extension des dépenses obligatoires. Sans doute encore, l'on pouvait attendre une amélioration de la situation financière par l'assujettissement aux règles générales de la comptabilité publique de la gestion financière locale des colonies ; mais l'intervention

du législateur était, à cet égard, superflue. Par contre et pour tout le reste, la réponse doit être négative: après comme avant le vote de la loi, les conseils étaient libres de réduire les recettes dont la disposition leur était laissée, et en fait, rien ne se trouvait changé, puisque les droits fiscaux que le budget général s'était appropriés étaient justement ceux auxquels, en pratique, il leur était le plus difficile de toucher, du moins sans l'assentiment du gouvernement (1). Quant aux dépenses, les plus essentielles ou celles touchant de plus près au fonctionnement de la machine administrative, étaient, il est vrai, votées par la métropole, mais pour les autres, il était à présumer que dans l'avenir comme pour le passé, le gouvernement ne se résoudrait pas facilement, dans la pratique, à suspendre, en cas de différences de vues, l'exécution du budget voté par la législature locale jusqu'à ce que cette dernière eut fait amende honorable. Enfin, le contrôle financier qu'on avait pu se flatter de faciliter par l'incorporation du budget local au budget général, et en laissant de côté le rôle de la cour des comptes visant uniquement le fonctionnement administratif, était destiné à rester lettre morte: les chambres pour lesquelles il était institué se lasseraient rapidement de l'exercer, si tant est qu'elles en aient eu le goût et le loisir. Mais il y a mieux encore. A se cantonner exclusivement sur le terrain fiscal,

(1) Ces droits étaient, en effet, les impôts indirects, ou bien réservés expressément à la législature métropolitaine (droits de douane), ou bien fixés par des actes spéciaux, qu'il fallait modifier *in specie*. Les impôts directs, au contraire, et quant à la quotité du moins, étaient susceptibles d'être modifiés chaque année dans le budget, sur lequel, on l'a vu, le droit de contrôle du gouvernement était à peu près illusoire.

les colonies gagnaient plus qu'elles ne perdaient au nouveau régime : quelques lignes suffiront à le démontrer. Si les dépenses coloniales que l'exercice 1842 prenait à sa charge dépassaient déjà notablement (2.500.000 fr.), les recettes correspondantes, dans l'avenir ce devait être pis encore. Toutes les augmentations de dépenses, en effet, auxquelles les conseils avaient fait une opposition si énergique, allaient pouvoir désormais se réaliser sans entraves, mais aussi sans rien coûter aux colonies. La métropole devait en faire forcément les frais, car la situation économique de nos établissements d'outre-mer ne permettait, dans une mesure notable tout au moins, ni la création de nouvelles taxes, ni l'augmentation des tarifs existants. De fait, les dépenses prévues pour l'exercice 1848 (6.340.000 fr.), dépassent les recettes correspondantes (2.236.000 fr.) de 4.104.000 francs, somme supérieure de 2.200.000 francs à la même différence calculée sur l'exercice 1842 rectifié (1.800.000 fr.) (1).

III. — Critique des principes de la loi

Sur le terrain administratif, suivant l'expression d'un membre de la commission coloniale en 1849, Béhic, la loi du 25 juin 1841 manquait son but en le dépassant. Par contre, et c'est ce qui explique la défaveur avec laquelle elle fut accueillie par les colonies, elle se trouvait frapper juste sur le terrain politique : les conseils coloniaux

(1) Voir la loi du 8 août 1847 portant fixation du budget des dépenses de l'exercice 1848 : *Bulletin des lois*, 1847, deuxième semestre, pp. 478 et 508.

ressentirent vivement l'espèce de *capitis diminutio* qui leur était si durement et si soudainement infligée. Ils n'étaient pas sans deviner la menace qui se déguisait à peine, menace justement redoutée tant pour la tendance dont elle procédait que pour l'abus où la métropole risquait de se laisser induire. Il importe donc de pousser plus loin nos investigations et d'examiner au fond le conflit de principes que cette violente opposition révélait aux yeux les moins avertis.

On s'est précédemment attaché à montrer qu'à l'époque où le projet de loi avait été élaboré, le gouvernement n'était pas fondé à soutenir que les législatures locales faisaient un abus vraiment et intentionnellement systématique des droits qu'elles tenaient de la charte coloniale interprétée selon la lettre ou selon l'esprit. Encore qu'il ne fut pas directement mis en cause, le tort unique dont elles s'étaient rendues coupables était à ses yeux : le manque de souplesse vis-à-vis du gouvernement royal et la persistance dans leurs vues propres, tant sur le terrain législatif que sur l'administratif. Avec une pareille disposition d'esprit en haut lieu, le conflit était inévitable. Il était à prévoir en effet que des conseils locaux issus de l'élection se feraient des contingences et des besoins de la colonie des idées toutes différentes qu'à des milliers de lieues le gouvernement de la métropole. Qu'en un grand nombre de cas et non des moindres, cette dernière put imposer ses vues au nom de l'intérêt général, rien de moins contestable. Mais toutes précautions n'étaient-elles point prises à cet égard dans la charte coloniale même ? Provisoirement, le pouvoir royal restait,

par exemple, investi du pouvoir d'organiser administrativement les colonies. A ce titre, il lui appartenait de fixer le cadre des diverses administrations. Par contre, c'était au conseil colonial qu'il appartenait de rechercher et d'accorder les ressources nécessaires. Ayant vis-à-vis de ses commettants la responsabilité presqu'entière des intérêts de la colonie, fallait-il s'étonner qu'il offrît une résistance toujours énergique et souvent victorieuse aux augmentations ou même au maintien des dépenses proposées par le gouvernement ? En droit, il n'était pas du tout évident d'ailleurs que le conflit dût toujours se résoudre au détriment des législatures locales ; cette ambiguïté était peut-être une imperfection de la loi, mais à laquelle il était extrêmement facile de remédier d'une main légère sans porter atteinte au principe. A défaut, la jurisprudence administrative y aurait d'ailleurs suffi.

A un point de vue plus élevé et à supposer même fondés les reproches adressés à la gestion des conseils, il resterait encore à se demander si, ayant la responsabilité, ces derniers ne devaient pas garder en compensation la liberté dans l'erreur, source la plus féconde de sagesse et d'expérience pour les collectivités comme pour les individus. En d'autres termes, partout où les intérêts directs de la métropole n'étaient pas en cause, n'eût-il pas été préférable de maintenir, quitte à l'amender par l'extension des dépenses obligatoires, le régime d'autonomie partielle sous lequel elles vivaient? Mais c'eût été renoncer définitivement aux idées anciennes d'assujettissement et par avance aux idées nouvelles d'assimilation,

pour consolider provisoirement à leur égard une politique encore hésitante malgré son incontestable largeur de vues. La solution inverse prévalut. S'écartant sans hésitation de la solution libérale la plus conforme à l'esprit des auteurs de la charte coloniale, le législateur de 1841 appesantissait sur les colonies une main despotique, en attendant l'occasion d'étouffer complètement toute liberté politique. Leur imposant une assimilation partielle en contradiction avec leur éloignement et la nature elle-même, il oubliait de leur consentir dans le parlement de la métropole lui-même des droits de représentation qui en étaient la conséquence logique. Sur le terrain politique comme sur le terrain économique, toute satisfaction leur était désormais refusée. Qu'on s'interroge maintenant sur les suites de cette réforme prétendue ? Ce n'était assurément pas l'intérêt des colonies, dont les protestations furent si vives. Ce n'était pas davantage l'intérêt de la métropole, car si un instant on avait pu en avoir l'illusion, l'expérience ne devait pas tarder à en démontrer l'inanité. En dernière analyse, il ne reste à l'actif de cette malencontreuse mesure que la satisfaction toute platonique accordée aux idées régnantes, procédant d'une confiance illimitée et irraisonnée dans la toute-puissance et haute sagesse de l'Etat.

CHAPITRE X

Résumé et conclusion du livre II

I. — Résumé

Avant de présenter une conclusion, il ne sera sans doute pas inutile, pour fixer les idées, de présenter ici un résumé de l'organisation politique et administrative des colonies à la veille de la chute du gouvernement de Juillet. Négligeant ceux de nos établissements d'outre-mer à l'état inorganique (Mayotte, Gabon, Marquises), on classera nos colonies de l'époque en deux groupes distincts au point de vue qui nous occupe.

A) Colonies principales : Guadeloupe, Martinique, Guyane et Réunion. — Dotées d'un conseil colonial, ces colonies, en vertu de la loi du 24 avril 1833, qui a reçu le nom de charte coloniale, jouissent des bienfaits d'une autonomie législative partielle. Dans l'esprit des promoteurs de la loi, cette autonomie devait être étendue à bref délai. Dans la réalité, non seulement l'extension prévue n'eut pas lieu, mais encore les conseils coloniaux, atteints dans leur prestige et leur autorité morale par la loi du 25 juin 1841, étaient menacés de se voir retirer leurs attributions législatives et abaisser au rang de simples conseils généraux à l'instar de ceux de la métropole. En attendant l'occasion favorable, force était bien au gouvernement de maintenir les conseils dans les pouvoirs qu'ils tenaient de la charte coloniale; ces derniers

légiféraient donc sur les affaires locales, à l'exception de celles réservées tant au parlement qu'au pouvoir royal. On a vu plus haut que l'exception était d'importance; encore les conseils n'exerçaient-ils leurs pouvoirs que sous une double restriction: 1° l'initiative des décrets coloniaux appartenait au seul gouverneur; 2° les décrets votés par le conseil et consentis par le gouverneur étaient soumis en outre à la sanction royale.

Dans le domaine administratif, à une double exception près, l'œuvre de la monarchie de Juillet se réduit à une mise en concordance des ordonnances organiques avec le droit nouveau issu de la charte coloniale. Mais la double exception est d'importance et vaut qu'on la rappelle. Elle concerne: 1° le budget local; 2° la limitation des pouvoirs du conseil privé:

1° Dressé à titre exclusif par l'autorité administrative jusqu'à la charte coloniale, le budget local passe à partir de 1833 dans les attributions du conseil nouvellement créé. L'autonomie budgétaire ainsi accordée ne s'exerce toutefois que sous la réserve de droit commun à l'égard des décrets coloniaux, à savoir: présentation par le gouverneur et approbation du roi. En fait, cette double réserve est inopérante. Aussi le gouvernement royal, prenant ombrage des pouvoirs trop considérables à son gré que les conseils puisent dans cette prérogative, obtient du parlement le vote de la loi du 25 juin 1841, qui retire aux conseils, en recette comme en dépense, le vote d'une part importante du budget local, désormais incorporé au budget général;

2° A l'égard du conseil privé, une innovation considérable est réalisée par la loi du 24 avril 1833. Placé au-dessus et à côté du gouverneur par les ordonnances organiques, le conseil privé exerçait sur ce dernier une véritable tutelle en un certain nombre de cas. Les ordonnances du 22 août 1833 suppriment cette fonction des conseils; mais ces derniers ne sont pas du même coup dépouillés de toute autorité propre. En dehors même de leurs attributions juridictionnelles, ils conservent en effet les pouvoirs administratifs visés aux articles 158 et 159 de l'ordonnance de Bourbon.

B) Colonies secondaires : Inde, Sénégal, Saint-Pierre Miquelon. — On retrouve naturellement dans l'organisation des colonies secondaires qui eut lieu entre 1840 et 1844 l'influence des idées régnantes dont une première application a été rappelée ci-dessus. C'est ainsi que l'Inde et le Sénégal sont seuls à recevoir un conseil général, mais purement consultatif, sans analogie avec les conseils coloniaux du groupe précédent. Dans le domaine administratif, avec des simplifications notables, se retrouvent les mêmes rouages essentiels, mais, bien entendu, le conseil d'administration, substitué au conseil privé, est uniquement consultatif. On notera enfin que la subordination hiérarchique du chef d'administration au gouverneur (ou commandant), est rétablie dans toute sa rigueur, car ils n'ont pas reçu le droit de proposition ou de repré-

(1) Le Conseil privé ne deviendra purement consultatif qu'en 1845, en vertu du S. C. du 3 mai. Encore ce dernier ne vise-t-il pas la Guyane, où, de nos jours encore, le conseil privé exerce des pouvoirs propres.

sentation que leurs collègues du groupe précédent n'ont pas perdu à l'époque où nous nous plaçons.

II. — Conclusion

Seul des nombreux régimes qui se sont succédés en France au cours du XIX^e^ siècle, la monarchie de Juillet a su concevoir et réaliser un plan de politique coloniale admettant nos possessions d'outre-mer aux bienfaits d'une autonomie tout au moins partielle. Cette hardiesse, qui n'a pas été imitée depuis, si ce n'est sous le second Empire et dans un autre domaine (1), était d'autant plus méritoire qu'en raison de sa faible importance relative notre empire colonial était loin de présenter l'immense intérêt qu'il a acquis depuis. Il convient cependant de ne pas oublier que si la charte coloniale a pu être votée, c'est bien moins encore de l'initiative propre du gouvernement que sous la pression d'une opinion publique moins largement assise mais plus éclairée que de nos jours. On n'en rappellera pour preuve que l'activité déployée par ce même gouvernement moins de huit ans plus tard en vue de jeter bas pour partie, sous le couvert d'abus peu justifiés, le monument de sagesse politique à l'édification duquel il avait concouru. C'est là un exemple frappant de ce défaut d'esprit de suite auquel l'historien se voit si souvent obligé d'imputer la ruine de nos entreprises nationales les mieux conçues. Du retour à la voie si largement tracée par la monarchie de Juillet et si malen-

(1) Domaine économique (S. C. du 4 juillet 1866).

contreusement abandonnée dépend cependant à cette heure même l'avenir de notre pays indissolublement lié désormais au développement de notre empire colonial. Au milieu des vicissitudes et des soucis de l'heure présente, c'est un problème malheureusement bien négligé que celui des rapports essentiels de la métropole et de ses colonies. Souhaitons cependant, et nous terminerons sur ce vœu, que la troisième République, soucieuse de l'intérêt de ses colonies comme des siens propres, tienne à honneur de renouer au plus tôt, avec les modalités qu'elles comportent comme aussi avec plus de constance, les traditions de fécond libéralisme que la monarchie de Juillet n'avait pas craint de faire revivre par dessus le premier Empire et la Restauration.

Rennes, le 25 Avril 1913.

Vu :	Vu et permis d'imprimer :
Le Doyen,	*Le Recteur,*
G. de CAQUERAY.	L. GERARD VARET.

TABLE DES MATIÈRES

LIVRE I

L'œuvre coloniale de la Restauration

PREMIÈRE PARTIE

INTRODUCTION

PAGES

CHAPITRE I. — La politique coloniale de la Restauration et le système des ordonnances..... 5

CHAPITRE II. — Economie du système des ordonnances..... 13

DEUXIÈME PARTIE

EXPOSÉ DÉTAILLÉ DU SYSTÈME DES ORDONNANCES

CHAPITRE III. — Des attributions du gouverneur..... 17

CHAPITRE IV. — Du conseil privé..... 30

CHAPITRE V. — Des chefs d'administration en général..... 36

CHAPITRE VI. — Des chefs d'administration en particulier..... 39

CHAPITRE VII. — De la responsabilité des autorités de la colonie.. 47

CHAPITRE VIII. — Du conseil général..... 51

CHAPITRE IX. — Du contrôle local..... 54

CHAPITRE X. — De la fonction juridictionnelle du conseil privé.... 58

CHAPITRE XI. — De l'extension de l'ordonnance de Bourbon aux Antilles et à la Guyane..... 61

TROISIÈME PARTIE

EXAMEN CRITIQUE DU SYSTÈME DES ORDONNANCES

CHAPITRE XII. — Du rôle du gouverneur..... 65

CHAPITRE XIII. — Du départ des attributions de l'ordonnateur et du directeur de l'intérieur..... 73

CHAPITRE XIV. — Du contrôle local..... 77

CHAPITRE XV. — De la fonction juridictionnelle du conseil privé.. 84

CHAPITRE XVI. — Conclusion du livre I..... 90

LIVRE II

L'œuvre coloniale de la monarchie de Juillet

PREMIÈRE PARTIE

L'ACTION

PAGES

CHAPITRE I. — Principes directeurs de la charte coloniale..... 94

CHAPITRE II. — Economie de la charte coloniale..... 99

CHAPITRE III. — Les ordonnances d'application..... 104

CHAPITRE IV. — Décentralisation et autonomie : Etude théorique. 110

CHAPITRE V. — Critique de la charte coloniale..... 120

CHAPITRE VI. — L'organisation administrative des colonies secondaires 131

DEUXIÈME PARTIE

LA RÉACTION

CHAPITRE VII. — Historique de la loi du 25 juin 1841..... 137

CHAPITRE VIII. — Economie de la loi du 25 juin 1841..... 144

CHAPITRE IX. — Critique de la loi du 25 juin 1841..... 148

CHAPITRE X. — Résumé et conclusion du livre II..... 158